

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 3 | 2018

Edição Especial: Hegemonia, disputas hegemônicas e interregno hegemônico. Resistências da ordem americana, desafios para os concorrentes pares

Ciclos políticos hegemônicos: implicaciones para la gobernanza internacional

Daniel Morales Ruvalcaba

Balancing in Unipolarity: who is afraid of balance of power?

Augusto César Dall'Agnol

Argentina e Brasil: lições de uma transição hegemônica sul-americana

Luis L. Schenoni

A concepção de excepcionalidade na consciência social de Estados Unidos e China como elemento para a reflexão sobre disputas hegemônicas - Marcos Cordeiro Pires; Thaís Caroline Lacerda Mattos

Hegemonia ou governança global compartilhada. O que a China pensa?

Luís Antonio Paulino

O nordeste asiático como eixo das disputas hegemônicas: competição e desestruturação da ordem regional - Pedro Vinícius Pereira Brites

After the U.S. hegemonic retreat: Russia's foreign and security policy in the Middle East

Ariel González Levaggi

Reascensão da política de segurança russa na Ásia central por meio da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) - Alexandre César Cunha Leite; Arthur Mastroiani Maximo de Lucena; Fábio Nobre

Seção Artigos:

Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa

Julieta Zelicovich


Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais


Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

Sumário

Apresentação

Apresentação / <i>Presentation</i>	
Daniel Morales Ruvalcaba; Julio Ortiz Luquis; Marcos Cordeiro Pires; Marcelo Fernandes de Oliveira	446-449

Colaboradores

Colaboradores / <i>Collaborators</i>	450-451
--------------------------------------	---------

Edição Especial

Ciclos hegemônicos e ideología: implicaciones para la gobernanza internacional / <i>Hegemonic political cycles: implications for international governance</i>	452-493
Daniel Morales Ruvalcaba	
Balancing in unipolarity: who is afraid of balance of power	494-515
Augusto César Dall'Agnol	
Argentina e Brasil: Lições de uma Transição Hegemônica Sul-Americana / <i>The Argentina-Brazil Regional Power Transition</i>	516-550
Luis Leandro Schenoni	
A concepção de excepcionalidade na consciência social de Estados Unidos e China como elemento para a reflexão sobre disputas hegemônicas / <i>The conception of exceptionality in the social consciousness of the United States and China as an component to reflect on hegemonic disputes</i>	551-580
Marcos Cordeiro Pires, Thaís Caroline Lacerda Mattos	
Hegemonia ou Governança Global Compartilhada. O que a China pensa? / <i>Hegemony or shared governance. What China thinks?</i>	581-610
Luís Antonio Paulino	
O Nordeste Asiático como Eixo das Disputas Hegemônicas: competição e desestruturação da ordem regional / <i>The Northeast Asia as the Axis of Hegemonic Disputes: competition and disruption of the regional order</i>	611-644
Pedro Vinícius Pereira Brites	
After the U.S. hegemonic retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East	645-666
Ariel González Levaggi	

Reascensão da política de segurança russa na Ásia Central por meio da
Organização para Cooperação de Xangai (OCX) / *Reaffirming of the Russian
security policy in Central Asia through the Shanghai Cooperation Organization
(SCO)* 667-691

Alexandre César Cunha Leite; Arthur Mastroiani Maximo de Lucena; Fábio
Nobre

Artigos

Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de
hegemonías en disputa / *Strategic uses of international trade negotiations in an
order of hegemonic disputes* 692-717

Julieta Zelicovich

Pareceristas do Volume

Pareceristas do 7º volume / *Volume reviewers* 718-719

Apresentação

Com o recente declínio dos Estados Unidos como potência hegemônica, a humanidade entrou em um raro momento histórico, caracterizado pela ausência de hegemonia: esse período é chamado de interregno hegemônico e distinguido pela intensa competição interestadual, o aumento da rivalidade entre os setores empresariais e o crescimento de conflitos sociais, os quais são elementos das chamadas crises sistêmicas. Visando refletir acerca dessa conjuntura histórica, a *Brazilian Journal of International Relations* (BJIR) em seu volume 7, número 3, nos brinda com o dossiê “*Hegemonia, disputas hegemônicas e interregno hegemônico. Resistências da ordem americana, desafios para os concorrentes pares*”. Este número especial da revista concentra-se na intensa competição interestatal, que tem como principais atores o *ex-hegemon*, que busca preservar o seu *status quo*; as potências emergentes, que se posicionam como competidoras e buscam implementar políticas revisionistas; e as grandes potências anteriores – antigos aliados do poder hegemônico e muitas vezes decadentes – que tendem a repensar seus compromissos para conseguir prevalecer nesse contexto de caos sistêmico. Desse modo, o dossiê é composto por artigos que estudam temas, atores ou áreas geográficas que estão sendo afetados e questionados pelo atual contexto histórico em que – parafraseando Marshall Berman – “tudo o que está em ordem se derrete em interregno hegemônico”.

Nesse sentido, no primeiro artigo “*Ciclos Hegemônicos e Ideología: Implicaciones para la Gobernanza Internacional*”, Daniel Morales Ruvalcaba apresenta um quadro geral para o estudo das ideologias que norteiam o comportamento de um Estado hegemônico. A hipótese levantada por Morales Ruvalcaba é que as hegemônias passam por cinco fases durante sua existência (emergência, desenvolvimento, apogeu, declínio e extinção) e, durante cada uma delas, o Estado hegemônico assume ideologias específicas que orientam seu comportamento internacional. A implicação disso é que, à medida que seu poder nacional evolui e o *hegemon* se move de uma fase para outra, ele tende a mudar ideologicamente, abandonando ideias anteriores e assumindo novas, todas discordantes e criticadas por outros Estados. Assim, o fim de um ciclo hegemônico evidencia contradições sistêmicas e exacerba as posições e ideologias dos principais atores.

Continuando com a reflexão teórica, no artigo “*Balancing in unipolarity: who is afraid of balance of power?*”, Augusto César Dall'Agnol analisa as implicações da unipolaridade para o funcionamento do equilíbrio. Para tanto, discute a dinâmica da teoria do equilíbrio de poder, assumida como inoperante no período pós-Guerra Fria pelos principais debates acadêmicos

sobre unipolaridade, como: i) estabilidade unipolar; ii) equilíbrio de ameaças; iii) *soft balancing*; iv) institucionalismo liberal. Dall'Agnol argumenta que essas abordagens, incluindo a perspectiva da ilusão unipolar, ligadas à teoria do equilíbrio de poder, superestimam os efeitos da unipolaridade no equilíbrio do comportamento de outros estados. O autor assume que as questões relacionadas ao momento unipolar estão diretamente ligadas às discussões sobre o interregno hegemônico e suas conclusões são relevantes para o estudo das estratégias disponíveis tanto para os Estados Unidos quanto para os seus principais concorrentes.

No entanto, a América Latina é possivelmente uma das áreas mais afetadas pelo declínio hegemônico dos Estados Unidos. Mas de que maneira nossa região pode contribuir para o estudo do interregno hegemônico? Luis L. Schenoni, com seu artigo *“Argentina e Brasil: lições de uma transição hegemônica sul-americana”*, considera que a natureza pacífica e cooperativa da transição de poder regional argentino-brasileira representa um enigma interessante para as atuais teorias estruturalistas que antecipam crescentes tensões. Schenoni utiliza a técnica de rastreamento de processos para demonstrar que a principal reviravolta cooperativa nessa relação ocorreu entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990, e concluiu, ao contrário da narrativa predominante, que a cooperação entre a Argentina e o Brasil não foi produto da democratização, mas que a transição pacífica ocorreu porque os custos do confronto eram altos e as coalizões de política externa foram redefinidas no estado em declínio.

As diretrizes acima ajudam a visualizar os principais atores desse interregno hegemônico: os Estados Unidos e a China. Em *“A concepção de excepcionalidade na consciência social de Estados Unidos e China como elemento para a reflexão sobre disputas hegemônicas”*, Marcos Cordeiro Pires e Thaís Caroline Lacerda Mattos buscam refletir sobre o contexto de uma eventual disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. Entretanto, ao invés de traçar um cenário prospectivo, tratam de levantar elementos históricos da formação de ambas as sociedades com vistas a delinear as bases das atuais estratégias internacionais de cada país. Importante característica comum entre ambas é que tanto Estados Unidos quanto China se veem como excepcionais, resultado de virtudes e de condições históricas específicas que moldaram cada sociedade, como a perspectiva dos Estados Unidos de um “Destino Manifesto” – Manifest Destiny, uma visão missionária e religiosa sobre seu papel na ordem mundial, ou no caso da China, uma civilização milenar autocrática e pacífica, construída sob o princípio imperial de “Tudo sob o Céu” – Tianxia 天下, na qual o imperador chinês exercia o seu mandato celestial por meio da virtude e da benevolência sobre o povo Han e os povos vassalados de todo o mundo.

A possibilidade de que algumas potências emergentes se instalem no núcleo do sistema mundial e, eventualmente, substituam a hegemonia dos EUA no século XXI, tem despertado muito interesse e especulação. Nesta discussão, a China tem sido o país mais proeminente devido à melhoria em seu posicionamento estrutural nos últimos anos. Neste sentido, o artigo *“Hegemonia ou governança global compartilhada. O que a China pensa?”*, de Luís Antonio Paulino, procura confrontar a visão tradicional do Ocidente, desde o Tratado de Vestfália, em 1648, que postula que a ascensão de uma potência emergente desaguardaria num inevitável confronto entre os dois países na disputa pela hegemonia mundial, neste caso entre Estados Unidos e China. Entretanto, os chineses refutam esta lógica ao afirmarem que não é da natureza da China buscar a hegemonia, pois o país poderia alcançar o desenvolvimento sem buscar a hegemonia dado que a busca da hegemonia seria um convite para sua própria destruição. Assim, para os chineses, o atual sistema de governança global pelo Ocidente está em desacordo com o atual balanço de poder mundial e, por isso, advogam um novo modelo de governança compartilhada entre o Ocidente e o Oriente.

Continuando com uma análise mais detalhada das lutas de poder no contexto asiático, o artigo, *“O Nordeste Asiático como Eixo das Disputas Hegemônicas: competição e desestruturação da ordem regional”*, de Pedro Vinícius Pereira Brites, investiga o estudo desta área que se destaca por suas singularidades geopolíticas, pois aqui predominam atores cujas interações afetam a distribuição de poder no Sistema Internacional. Em seu artigo, Pereira Brites discute as transformações na ordem regional no Nordeste Asiático desde o final da Guerra Fria até seus desdobramentos recentes e seus efeitos sobre as disputas hegemônicas e busca avaliar esses processos que vêm ampliando a tendência à militarização e competição na região e o papel que a dissuasão nuclear exerce como fator determinante para o balanço regional.

No entanto, além da China, há outro ator com um papel importante nesse interregno hegemônico: é o caso da Rússia. Nos últimos anos, a Federação Russa tem estado sob os holofotes globais devido a uma série de atitudes assertivas em sua vizinhança e mais além. Em seu artigo *“After the U.S. hegemonic retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East”*, Ariel González Levaggi argumenta que a Rússia recuperou o seu status de grande potência devido à intervenção militar no Oriente Médio, a qual foi um subproduto do retrocesso hegemônico dos EUA após o fracasso do Iraque e a decisão de Obama de não agir na Síria. Ao mesmo tempo, a Rússia também tem operado com um grau aceitável de eficácia militar em uma ordem regional distante de sua zona de interesse imediata. González Levaggi conclui que o

novo envolvimento fornece um indicador significativo da elevação do *status* da Rússia uma vez que as capacidades latentes se tornaram reais com a projeção de força militar no exterior.

Continuando com o caso russo, o texto “*Reascensão da política de segurança russa na Ásia Central por meio da Organização para Cooperação de Xangai (OCX)*”, de Alexandre César Cunha Leite; Arthur Mastroiani Maximo de Lucena; e Fábio Nobre, tem como finalidade abordar a expansão da política externa da Rússia na Ásia Central, por meio do estudo de caso na Organização para Cooperação de Xangai (OCX). A questão central do debate está em saber como a Rússia tem conseguido impor sua agenda de política externa em segurança na Ásia Central a partir de sua atuação na OCX, da qual a China é ator relevante.

Para além dos artigos do dossiê, apresentamos o texto de Julieta Zelicovich, “*Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa*”, que trata de discutir, no contexto da disputa pela hegemonia, o impacto da política comercial norte-americana do governo Trump nos cenários das negociações comerciais internacionais e como estas assumem um valor estratégico como instrumento de política internacional frente às transformações do cenário global.

Nessa perspectiva, esperamos que a leitura do volume 7, número 3 da BJIR, seja útil aos leitores de um modo geral, especificamente aqueles profissionais atuantes na área de Relações Internacionais e Políticas Públicas, e enriqueça ainda mais os debates sobre hegemonia, disputas hegemônicas e interregno hegemônico para os próximos anos.

Boa leitura a todos!

Daniel Morales Ruvalcaba (Sun Yat-Sen University) – Editor convidado

Julio Ortiz Luquis (City University of New York) – Editor convidado

Marcos Cordeiro Pires (Unesp) – Editor convidado

Marcelo Fernandes de Oliveira (Unesp) – Editor-Chefe

Presentation

With the recent decline of the United States as a hegemonic power, humanity has entered a rare moment in history, characterized by the absence of hegemony: this period is named as a hegemonic interregnum and distinguished by the intense interstate competition, the impetuous inter-company rivalry and the growing social conflict, all of which resulted in systemic crisis. With the aim of reflecting on this historical conjuncture, the BJIR Volume 7, number 3, has been titled “Hegemony, hegemonic disputes and hegemonic interregnum. Resistances of the American order, challenges for the peer competitors”. This BJIR special issue is focused on the intense interstate competition, which has as main actors the exhegemon, which seeks to preserve the status quo; the emerging powers, which are positioned as peer competitors and deploy revisionist policies; and the previous great powers - former allies of the hegemon and often declining powers - that tend to rethink their commitments to prevail in the systemic chaos. This Special Issue is made up of articles, all which study themes, actors or geographical areas that are being affected and questioned because of the current historical context in which - paraphrasing Marshall Berman- “all that is order melts into hegemonic interregnum”.

In that sense, the first article “*Ciclos Hegemónicos e Ideología: Implicaciones para la Gobernanza Internacional*”, Daniel Morales Ruvalcaba presents a general framework for studying the ideologies that guide the behavior of a hegemonic State. The hypothesis put forward by Morales Ruvalcaba is that the hegemonies pass through five phases during their existence (emergence, deployment, apogee, decline and extinction) and, during each of them, the hegemonic State assumes specific ideologies that guide its international behavior. The implication of this is that, as its national power evolves and the hegemon moves from one phase to another, it tends to change ideologically, abandoning previous ideas and assuming new ones, all of which is discordant and criticized by other States. Thus, the end of a hegemonic cycle shines systemic contradictions and exacerbates the positions and ideologies of the main actors.

Continuing with the theoretical reflection, in the article “*Balancing in unipolarity: who is afraid of balance of power?*”, Augusto César Dall’Agnol analyses the implications of unipolarity for balancing behavior. In order to do so, it discusses the dynamics of balance of power theory, assumed to be inoperative in the post-Cold War period by main academic debates over unipolarity: i) unipolar stability; ii) balance of threats; iii) soft balancing; iv) liberal institutionalism. Dall’Agnol argues that these approaches, including the unipolar illusion view, tied to the balance of power theory, overestimate the effects of unipolarity on balancing

behavior of other states. In this sense, he assumes that issues related to the unipolar moment are directly connected to discussions on hegemonic interregnum and his conclusions are relevant for the study of the strategies available both to the United States and to its main competitors.

However, Latin America is possibly one of the areas most affected by the hegemonic decline of the United States. But, in what way can our region contribute to the study of the hegemonic interregnum? Luis L. Schenoni, with his article "*Argentina e Brasil: lições de uma transição hegemônica sul-americana*", finds that the peaceful and cooperative nature of the Argentine-Brazilian regional power transition represents an interesting enigma for current structuralist theories that anticipate growing tensions. Using the process-tracking technique, Schenoni concludes, unlike the prevailing narrative, that peaceful transitions of power between Argentina and Brazil were not product of democratization, but because the costs of confrontation were high and foreign policy coalitions were reset in declining state.

The above guidelines help to envision the main actors in this hegemonic interregnum: the United States and China. In the article "*A concepção de excepcionalidade na consciência social de Estados Unidos e China como elemento para a reflexão sobre disputas hegemônicas*", Marcos Cordeiro Pires and Thaís Caroline Lacerda Mattos seek to reflect on the context of a possible hegemonic dispute between these countries. An important common feature is that both the United States (the notion of a Manifest Destiny) and China (ancient civilization built under the imperial principle of "All under Heaven" – 天下 [Tiānxià]) are seen as exceptional. Such a perception of exceptionality is among the guiding principles of the United States and China's external insertion, in addition to justifying and solidifying the construction of the ideological bases that define the conception of hegemony of each country. From the survey of historical elements of the formation of both societies, Codeiro Pires and Lacerda Mattos analyze the construction of exceptionality in both societies to delineate the bases of the current international strategies of these powers.

The possibility that some emerging powers may settle in the core of the world-system and, eventually, replace the US hegemony in the 21st century has aroused much interest and speculation. In this discussion, China has been the most prominent country due to the improvement in its structural positioning in recent years. In this sense, the article "*Hegemonia ou governança global compartilhada. O que a China pensa?*" by Luís Antonio Paulino allows to accumulate more elements to understand the exceptionality of China not only as a nation, but in the face of the historical-geographic displacements of the hegemonic cycles. Paulino finds that for the Chinese, the logic of power-hegemony is based on the historical experience of the

Western countries which does not apply to the Asian case, moreover, China can achieve development without seeking hegemony and that the search for hegemony would be an invitation for its own destruction. However, in his analysis, Paulino warns that for the Chinese, the current system of global governance by the West is at odds with the current balance of world power and, therefore, advocate a new model of shared governance between the West and the East.

Continuing with a more detailed analysis of power struggles in the Asian context, the article “*O Nordeste Asiático como Eixo das Disputas Hegemônicas: competição e desestruturação da ordem regional*”, by Pedro Vinícius Pereira Brites delves into the study this of area that stands out for its geopolitical singularities because here prevail actors whose interactions affect the distribution of power in the International System. In his article, Pereira Brites discusses the transformations in the regional order in Northeast Asia from the end of the Cold War to the recent days and its effects on the hegemonic disputes and seeks to evaluate how those processes have increased the tendency towards militarization and competition in the region and the role that nuclear deterrence exerts as a determining factor for the regional balance.

However, in addition to China, there is another actor with an important role in this hegemonic interregnum: this is the case of Russia. In the last years, the Russian Federation has been in the global spotlight due to a series of assertive attitudes in his “near abroad” and beyond. In the article “*After the U.S. hegemonic retreat: Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East*”, Ariel González Levaggi argues that Russia has recovered the great power status due to a military intervention in the Middle East which has been a spin-off of the U.S. hegemonic retreat after the failure of Iraq and the Obama’s decision not to act in Syria. At the same time, Russia also has operated with an acceptable degree of military efficacy on a regional order separate from its immediate zone of interest. González Levaggi concludes that the new involvement provides a significant indicator of a status upgrade since the latent capabilities become actual with the projection of military strength overseas.

Continuing with the Russian case, the article “*Reascensão da política de segurança russa na Ásia Central por meio da Organização para Cooperação de Xangai (OCX)*”, by Alexander César Cunha Leite, Arthur Mastroiani Maximo de Lucena, and Fábio Nobre, addresses the expansion of Russian foreign policy in Central Asia specifically to the Shanghai Cooperation Organization (SCO), taking this as an institution whose objective is the collective security of its member countries. Through the Regional Security Complex Theory, the authors

discuss how Russia has made its foreign policy expansion in the area of security in the Central Asian region and how SCO is key in this process, since Russia chooses to be a state strong and centralizing in its foreign policy matters and its participation in the Organization is an important international instrument of action.

To conclude this dossier, the article “*Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa*” by Julieta Zelicovich analyzes how the transformation of US foreign trade policy has impacted from the assumption of the Trump administration in the international trade negotiations. Zelicovich argues that international trade negotiations have a strategic value as an instrument of international policy in the face of change in the global scenario, identifying four trends for international trade negotiations and proposing a typology for them, depending on the axes of cooperation-confrontation and change of rules of game-preservation of the status quo.

We hope that the reading of the BJIR volume 7, number 3, will be useful to readers and enrich further the debates on hegemony, hegemonic disputes and hegemonic interregnum for years to come. Good reading to all!

Daniel Morales Ruvalcaba (Sun Yat-Sen University) – Guest Editor

Julio Ortiz Luquis (City University of New York) – Guest Editor

Marcos Cordeiro Pires (Unesp) – Guest Editor

Marcelo Fernandes de Oliveira (Unesp) – Chief-Editor

Colaboradores

Alexandre César Cunha Leite é Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Pesquisador do Instituto de Estudos Ásia (IEA/UFPE).

Ariel González Levaggi é Doutor em Relações Internacionais e Ciência Política pela Koç University (Turquia). Mestre em Ciência Política pela FLACSO-Buenos Aires. Professor Assistente do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica da Argentina (UCA) e Co-coordenador do Departamento de Eurásia, do Instituto de Relações Internacionais (IRI-UNLP). Email: agonzalez@uca.edu.ar

Arthur Mastroiani Maximo de Lucena é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Email: arthurmastroiani@gmail.com

Augusto César Dall’Agnol é Mestrando do PPG em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-graduando

vinculado ao Grupo de Pesquisa em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: a.agnol@gmail.com.

Daniel Morales Ruvalcaba é Doutor em Ciências Sociais pela Universidad de Guadalajara (México). Research Fellow no Centro de Estudios Latinoamericanos de la Sun Yat-sen University (China) e membro do Sistema Nacional de Investigadores (México). ORCID ID: 0000-0002-4304-3831. Email: demgdl@gmail.com

Fábio Nobre é Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Email: fabio.f.nobre@gmail.com

Julieta Zelicovich é Doutora em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de Rosario. Pesquisadora assistente do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Professora na Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Luís Antonio Paulino é doutor em Teoria Econômica pela Unicamp e professor livre-docente em Economia Chinesa Contemporânea na Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Unesp/Campus de Marília. Atualmente exerce a função de diretor do Instituto Confúcio na Unesp e é membro honorário do Conselho da Matriz do Instituto Confúcio, em Pequim. E-mail: luis.paulino@unesp.br

Luis L. Schenoni é candidato a doutorado em ciências políticas pela Universidade de Notre Dame. Estuda política externa e formação do estado na América Latina. Email: lschenon@nd.edu

Marcos Cordeiro Pires é Professor do Departamento de Ciências Política e Econômicas da UNESP – Campus de Marília. E-mail: marcos.cordeiro@unesp.br

Pedro Vinícius Pereira Brites é Coordenador e Professor do Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis - Uniritter. Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). Membro da Equipe do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011). Coordenador do Laboratório de Estudos de Defesa e Segurança (Uniritter) e do Centro de Estudos Globais. Email: pvbrites@gmail.com

Thaís Caroline Lacerda Mattos é Mestra e Doutoranda em Ciências Sociais, na Linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP – Campus Marília. E-mail: lacerdatc@gmail.com

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Ciclos políticos hegemônicos:
implicaciones para la gobernanza
internacional*

Daniel Morales Ruvalcaba

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

CICLOS POLÍTICOS HEGEMÓNICOS: IMPLICACIONES PARA LA GOBERNANZA INTERNACIONAL

Daniel Morales Ruvalcaba¹

Resumen: El hegemón es un actor fundamental en la gobernanza internacional. No obstante, mientras que el comercio, poder y guerra han sido temas ampliamente abordados desde los estudios sobre hegemonía en las Relaciones Internacionales, se ha avanzado poco en análisis de las ideas que orientan el comportamiento del hegemón. La hipótesis aquí planteada es que las hegemonías recorren a lo largo de su existencia cinco fases (emergencia, despliegue, apogeo, declive y extinción) y, durante cada una de ellas, el Estado hegemónico asume ideologías específicas que orientan su comportamiento internacional, lo cual se traduce en la promoción de ciertas políticas internacionales, así como de alianzas y organizaciones internacionales con vocaciones específicas. Sin embargo, en la medida que evoluciona su poder nacional y el hegemón transita de una fase a otra, éste tiende a cambiar ideológicamente, abandonando ideas previas y asumiendo otras nuevas. Si bien dicha transición ideológica es pragmática -en función de las necesidades de su poder nacional- este cambio resulta discordante y criticable por otros actores del sistema. Este documento se compone de dos grandes partes: en la primera se establecen las cinco fases de un ciclo hegemónico y, luego, se exponen las ideologías que orientan el comportamiento del Estado hegemónico en ellas; la segunda parte se orienta a comprobar empíricamente las transiciones ideológicas durante las hegemonías neerlandesa, británica y estadounidense.

Palabras clave: Hegemonía, ciclos políticos hegemónicos, ideología, poder nacional, interregno hegemónico.

HEGEMONIC POLITICAL CYCLES: IMPLICATIONS FOR INTERNATIONAL GOVERNANCE

Abstract: The hegemon is a fundamental actor in international governance. However, while trade, power and war have been topics widely discussed from studies on hegemony in International Relations, little progress has been made in analyzing the ideas that guide the behavior of the hegemon. The hypothesis proposed here is that the hegemonies pass through

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (México). Research Fellow en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Sun Yat-sen University (China) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). ORCID ID: 0000-0002-4304-3831. Contacto: demgd1@gmail.com.

five phases during their existence (emergence, deployment, apogee, decline and extinction) and, during each of them, the hegemonic State assumes specific ideologies that guide its international behavior. However, as the national power evolves, and the hegemon moves from one phase to another, it tends to change ideologically, abandoning previous ideas and assuming new ones. Although this ideological transition is pragmatic - depending on the power needs of the hegemon- this change results discordant and is criticized by other actors in the system. To demonstrate this, the following document is composed of two major parts: the first presents the five phases of a hegemonic cycle and, along with it, the ideologies that guide the behavior of the hegemonic State; the second part aims to empirically verify the ideological transitions during the hegemonies that have existed: the Dutch, the British and the American.

Keywords: Hegemony, hegemonic political cycles, ideology, national power, hegemonic interregnum.

I. Introducción

Hegemonía es un concepto que deriva del griego *ἡγεμονία* (*hēgemonía*) ha sido un concepto utilizado en la jerga de las Relaciones Internacionales para nombrar a un Estado que mantiene preponderancia sobre los más fuertes. Cabe anotar que los estudios sobre la hegemonía mundial representa un amplio campo de estudio organizado en dos grandes escuelas, cada una con dos vertientes (Levy 1983, 5, Boswell y Sweat 1991, 124, Sandoval 2002, 102, Kohout 2003): la neorrealista con las variantes de la *hegemonic stability theory* (Kindleberger 1986, Gilpin 1999, 1987, Webb y Krasner 1989) y la *power transition theory* (Organski 1958, 299-338, Organski y Kugler 1980, 13-69, Kim 1992, Soysa, Oneal y Park 1997, Tammen, y otros 2000, Kugler, Tammen y Swaminathan 2001), que examinan con mayor detenimiento las unidades en la estructura, enfocándose en el rol de los actores líderes; y la sistémica, con las vertientes del enfoque del sistema-mundo (Wallerstein 2000, 253-263, Hopkins y Wallerstein 1979, Chase-Dunn 1981, Arrighi 1999, Klingberg 1970) y del *long cycle theory* (Modelski 1978, Thompson 1986, Kegley y Raymond 1989, Colaresi 2001), que parten de una perspectiva holística y enfatizan los factores histórico-materiales que inciden en la hegemonía. A pesar de las diferencias ontológicas y epistemológicas entre dichas escuelas, es posible identificar una importante complementariedad y convergencia entre ellas en torno al entendimiento cíclico de la concentración del poder y la sucesión las hegemonías a lo largo del tiempo.

Ahora bien, no hay que confundir hegemonía con imperio-mundo: la aspiración del hegemón no es la de avanzar hacia la dominación económico-militar del mundo (Chase-Dunn 1981, Thompson 1983, Byoung 2003, 30, Wallerstein 2000, 71-105), sino la de ejercer funciones de regulación y orden en un sistema de Estados soberanos. De esta forma, el hegemón es el actor más decisivo para la gobernanza del sistema pues asume roles específicos en la armonización de las relaciones entre Estados (Ikenberry 2004, Byoung 2003, 34-36), la provisión de bienes colectivos (Rovner y Talmadge 2014, Benvenisti 2004, Bussmann y Oneal 2007), la promoción u obstaculización de acuerdos en temas de la agenda internacional (Falkner 2005) y la creación de normas y regímenes internacionales (Keohane 1988, Haggard y Simmons 1987, 500-504, Krisch 2005, Szayna, y otros 2001, 46-47, Rodrigo 2007). Si bien son fundamentales los roles del hegemón para reducir la probabilidad de conflicto (Organski y Kugler 1980, 13-63, Kim 1992, Boswell y Sweat 1991, 124, Bussmann y Oneal 2007, 91-92), la interrogante es, ¿qué orienta la política internacional de un Estado hegemónico?

La hipótesis aquí planteada es que las hegemonías recorren a lo largo de su existencia cinco fases diferentes y, durante cada una de ellas, el Estado hegemónico asume ideologías

específicas que orientan su comportamiento internacional, lo cual se traduce en la promoción de ciertas políticas internacionales y de alianzas y organizaciones internacionales con vocaciones específicas. Sin embargo, en la medida que evoluciona su poder nacional y el hegemon se mueve de una fase a otra, éste tiende a transitar ideológicamente, abandonando ideas previas y asumiendo otras nuevas. Si bien dicha transición ideológica es pragmática -en función de las necesidades de su poder nacional- este cambio resulta discordante y criticable por otros Estados. Una vez que finaliza un ciclo hegemónico se abre un período de interregno o vacío hegemónico que destaca por la intensa pugna ideológica entre la potencia exhegemónica y los *peer competitors*².

Este documento se compone de dos grandes partes: en la primera se establecen las cinco fases de un ciclo hegemónico (emergencia, despliegue, apogeo, declive y extinción) y, luego, se caracterizan las ideologías que orientan el comportamiento del Estado hegemónico en ellas; la segunda parte se orienta a comprobar empíricamente las transiciones ideológicas durante las hegemonías neerlandesa, británica y estadounidense.

II. Ideologías orientadoras del comportamiento hegemónico

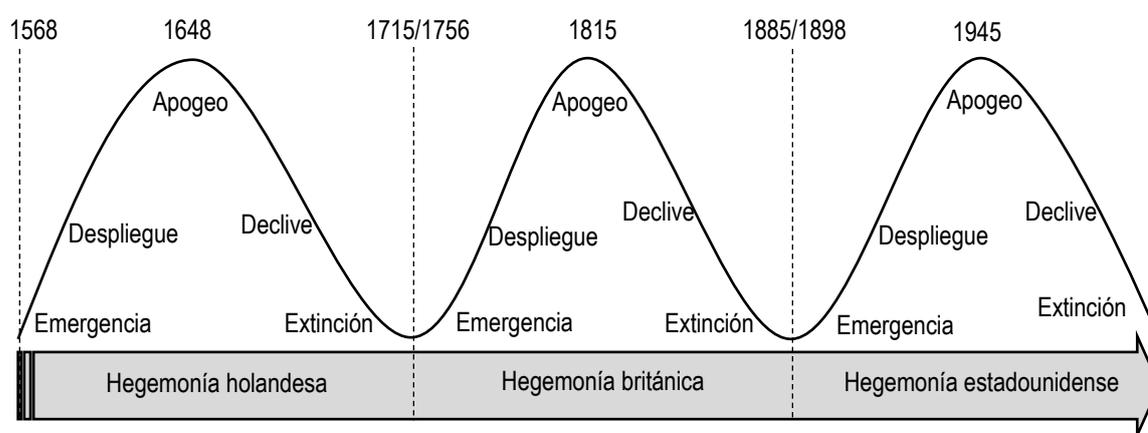
A pesar de las diferentes apreciaciones formuladas por las escuelas neorrealista y sistémica en torno a las duraciones de las hegemonías, existe un amplio consenso en que sólo tres Estados han alcanzado la hegemonía mundial en la era moderna (Wallerstein 2011b, 38, Arrighi 1999, Chase-Dunn 1981, Gilpin 1988, Hopkins 1990): las Provincias Unidas, Gran Bretaña y Estados Unidos. Cada hegemonía ha tenido una duración de entre 100 y 150 años. No obstante, a lo largo de ese tiempo, el hegemon transita por distintas fases o etapas (ver Esquema 1).

La primera fase, de emergencia o ascenso (Morrison 2012, Modelski 1978, 232-234, Hopkins y Wallerstein 1979, 497-500, Rasler y Thompson 1994, 5-7), es el momento en que un Estado comienza a construir su poder hegemónico a partir de un despunte en sus niveles de producción, en sus montos de comercio con el mundo y en la centralización de capitales en su territorio, sin embargo, aún no se ha logrado consolidar como hegemon y puede encontrarse en competencia con otras potencia en las llamadas *hegemonic wars* (Gilpin 1988, Modelski y

² Siguiendo a Szayna et al., un *peer competitor* (competidor par) se caracteriza por poseer “tanto capacidades (par) como intenciones (competidor). Un competidor par, como el término es usado aquí, es un Estado o un grupo de contendientes con el poder y la motivación” (Szayna, y otros 2001, 7) suficientes para confrontar la hegemonía en curso.

Morgan 1985) que se caracterizan como un contexto de conflicto intenso pero con niveles de guerra más bajos que en el interregno hegemónico (Boswell y Sweat 1991, 140); la segunda fase, de victoria o desarrollo (Hopkins y Wallerstein 1979, 497-500), es el instante en que el Estado hegemónico supera a sus competidores y comienza a asumir sus funciones de liderazgo en el sistema de Estados soberanos, liderazgo que se sustenta ya no solo por su preponderancia económica sino también por su superioridad militar y su indiscutible triunfo en las batallas por la hegemonía; la tercera fase, de apogeo o plenitud, se caracteriza tanto por el reconocimiento del resto de Estados soberanos hacia el hegemón, como por el compromiso claro y consciente de éste con el establecimiento de nuevas reglas e instituciones para la gobernanza del sistema mundial; la cuarta fase, de declive (Tétreault 1987, Hopkins y Wallerstein 1979, 497-500, Thompson 1990, 224-233, Rasler y Thompson 1994, 5-7), es la situación en la que el predominio económico y militar del hegemón comienza a declinar en términos relativos -reduce sus tasas de ganancia debido al alto coste que implica su liderazgo en la gobernanza internacional- por lo que su rol comienza a cuestionado y disputado por otras potencias; y, quinta fase, de extinción o término, es el momento en que el hegemón no sólo pierde definitivamente su preponderancia económica y militar –y queda reducido a potencia mundial- sino que además se abre con ello una etapa de vacío hegemónico o interregno (Boswell y Sweat 1991, 128, Morales Ruvalcaba 2018). Una representación de estas fases se muestra en el siguiente esquema.

Esquema 1. Fases en los ciclos hegemónicos



Fuente: Elaboración propia

Mientras que comercio, poder y guerra han sido temas ampliamente tratados desde los estudios sobre hegemonía (Modelski 1978, Thompson 1983, Rosecrance 1987, Harkavy 1999, Amin 1999, 58-94), no se han dado aún pasos hacia la sistematización de las ideologías que orientan el comportamiento de los Estados hegemónicos. Es fundamental abordar esto pues las hegemonías no se mantienen perpetuamente comprometidas una ideología, sino que las ideas que orientan el comportamiento mutan y se adaptan a los requerimientos que plantea la fase en la que se encuentran el hegemón.

Las ideologías son sistemas de ideas y distribución de valores que caracterizan el pensamiento de una colectividad (Huntington 1957, 454, Van Dijk 2006, 21, Schwarzmantel 2008). Éstas son fundamentales pues no sólo revisten psicológica, simbólica y moralmente la participación de los actores en su lucha por el poder (Morgenthau 1986, 117), sino que son una fuente de poder por sí mismas pues configuran discursos específicos que contribuyen a un orden particular. En dicho tenor, la gobernanza se encuentra intrínsecamente relacionada con las ideologías, pues éstas configuran anticipadamente los contenidos del discurso y las características de la acción política. A nivel internacional, las ideologías son materializadas (De Marrais, Castillo y Earle 1996, 15) por el hegemón en normas, regímenes e instituciones.

Ahora bien, las hegemonías no son estáticas e inamovibles, sino que –al igual que el poder y los intereses de los grupos sociales- éstas son dinámicas, evolucionan y mutan con el tiempo. Así, cada fase del ciclo hegemónico se corresponde con la promoción de ideas y valores orientados por alguna ideología: conforme se desarrollan las capacidades nacionales de un Estado hegemónico, éste tiende a favorecer cierta ideología –ya sea conservadora, liberal o social-progresista- y a obstruir otras, lo cual se traduce en un comportamiento que favorece determinadas políticas nacionales, estimula cierto tipo de alianzas y el desarrollo de organizaciones internacionales con vocaciones específicas. En otros términos, cada ideología adquiere mayor o menor relevancia según la fase en la que se encuentre el Estado hegemónico.

Las principales ideologías que se muestran durante los ciclos hegemónicos pueden ser enunciadas como (ver Esquema 2): social-progresismo, liberalismo y conservadurismo.

Esquema 2. Ciclos políticos de las hegemonías mundiales

AÑO	FASE	IDEOLOGÍA ORIENTADORA
<i>Provincias Unidas, 1568-1715</i>		
1568	Emergencia	Social-progresista
1618	Despliegue	Liberalismo
1648	Apogeo	
1688	Declive	Conservadurismo
1715	Extinción	
<i>Gran Bretaña, 1756-1885</i>		
1756	Emergencia	Social-progresista
1780	Despliegue	Liberalismo
1815	Apogeo	
1848	Declive	Conservadurismo
1885	Extinción	
<i>Estados Unidos, 1898-2009</i>		
1898	Emergencia	Social-progresista
1919	Despliegue	Liberalismo
1945	Apogeo	
1981	Declive	Conservadurismo
2009	Extinción	

Fuente: Elaboración propia

II.1. Social-progresismo

En la fase de emergencia de las hegemonías, históricamente se ha observado una propensión a favorecer una ideología amplia de tipo social-progresista (Morrison 2012, Chase-Dunn 1981, 25), misma que puede ser concebida como un conjunto de ideas orientadas a impulsar los procesos económicos internos y la transformación “radical” de una sociedad nacional, al tiempo al tiempo que se adoptan posturas tendientes a cuestionar o revisar el *statu quo* internacional. En dicho sentido, esta corriente de ideas mantiene relación con el radicalismo, mismo que será enmarcado bajo el nombre de socialismo a partir de la era de las revoluciones (Hobsbawm 2009).

Retomando a Samuel Huntington se puede apuntar que esta perspectiva ideológica, inherentemente orientada al cambio, denota una “actitud hacia las instituciones en lugar de una creencia en cualquier idea en particular” (Huntington 1957, 458). En el desarrollo de esta ideología desempeñan internamente un rol fundamental el Estado, que funge como impulsor y garante de los procesos sociales. De hecho, si el Estado no cataliza las metamorfosis que experimenta la sociedad y la protege de amenazas externas, la hegemonía que se encuentra en su fase de emergencia puede verse interrumpida. Cabe anotar que, en términos generales, los gobiernos orientados bajo esta perspectiva ideológica son más aptos a tener objetivos unificados y de larga duración.

En lo que se refiere a sus implicaciones hacia el exterior, el uso de la ideología social-progresista obedece a la necesidad de adquirir o incrementar el poder. De ahí que, en esta fase, el hegemon emergente contemple alianzas –tanto con algunas potencias mundiales como con otras potencias ascendentes- para tratar de incrementar su poder nacional y obtener ventajas estratégicas respecto a otros *peer competitors*. No obstante, dichas alianzas son pragmáticas a fines específicos, pues los Estados hegemónicos emergentes asumen un conflicto entre el orden internacional anterior y el nuevo orden en construcción. En este sentido, bajo esta ideología se asume que -tras un periodo de desorden transitorio y crisis institucional- es posible alcanzar nuevos mecanismos para la gobernanza internacional que garanticen finalmente el nuevo orden.

II.2. Liberalismo

Históricamente, el liberalismo ha sido identificado como la “ideología hegemónica” (Schwarzmantel 2008, 49-68, Wallerstein 2011d). Sin embargo, esto no significa que el liberalismo sea *per se* la ideología del hegemon, sino que las ideas agrupadas en torno al liberalismo han resultado las de mayor duración, alcance y éxito en los ciclos hegemónicos.

Aclarado esto, es posible acotar que los Estados hegemónicos asumen una ideología liberal durante las fases de despliegue y de apogeo. Es especialmente al término de las guerras hegemónicas cuando reluce con mayor claridad el compromiso de la potencia triunfante con el liberalismo puesto que el sistema alcanza la estabilidad (hegemónica) y se reduce la probabilidad de guerra.

Así, una vez que la potencia hegemónica consolida su poder, ésta transita gradualmente del social-progresismo al liberalismo (Chase-Dunn 1981, 25, Hopkins y Wallerstein 1979, 498) pues este último “sirve al doble propósito de apuntalar el poder de mando de la potencia hegemónica y su ventaja competitiva, y ‘deslegitimar los esfuerzos de otros aparatos estatales por vencer la superioridad económica de la potencia hegemónica’” (Arrighi y Silver 2001, 31). Y es que, en esta fase, el hegemon ya no se encuentra interesado sólo en incrementar su poder, sino en demostrarlo; y, precisamente, el ambiente más propicio para hacerlo es el de la libre competencia puesto que “un sistema abierto incrementa el ingreso, el crecimiento y el poder político del Estado hegemónico sin afectar seriamente su estabilidad social” (Webb y Krasner 1989, 184).

En síntesis, una vez que el hegemon despunta económica, militar y tecnológicamente sobre el resto de los Estados centrales, éste tiende a asumir y promover una ideología liberal con el fin de abrir fronteras, incursionar en nuevos territorios y conquistar mercados antes

ajenos. Todo ello incrementa la centralización de capitales en torno las principales ciudades del Estado hegemónico y eleva los estándares de vida en su sociedad, de forma que se convierte en “faro” para el desarrollo científico-tecnológico.

II.3. Conservadurismo

En las fases de declive y de extinción, las hegemonías mundiales tienden a orientar su política internacional desde una ideología conservadora.

El conservatismo o conservadurismo -una ideología no necesariamente conectada con los intereses de la clase aristócrata o poderosa (Cecil 1929, 105)- es un sistema reaccionario y contrarrevolucionario (Wallerstein 2011d, 23, Dubiel 1993, 138) definido en términos de valores universales como “justicia, orden, balance, moderación” (Huntington 1957, 455). Pero ¿por qué el hegemón vira ideológicamente desde el liberalismo al conservadurismo?

El problema es, según responde Immanuel Wallerstein, que “el liberalismo global, que es racional y rentable, genera su propia desaparición” (Wallerstein 2000, 261). En esta línea argumentativa, Giovanni Arrighi y Beverly Silver explican que las dinámicas económicas promovidas por el liberalismo terminan socavando “la ventaja competitiva de las empresas de la potencia hegemónica en la producción, luego en el comercio y finalmente en las finanzas” (Arrighi y Silver 2001, 31). Es decir, el aperturismo por el cual aboga el hegemón durante sus fases de despliegue y de apogeo, no sólo reporta flujos comerciales, financieros y humanos hacia su territorio, sino también –y en sentido inverso- la transmisión de su recursos, métodos productivos y conocimientos hacia el resto del mundo. Por tanto, el liberalismo lleva a la democratización de las ventajas tecnológicas y productivas del Estado hegemónico no tanto en los Estados periféricos, sino especialmente entre sus *peer competitors* instalados en el centro y la semiperiferia. Así, el hegemón pierde sus ventajas competitivas y comienza, en términos relativos, a declinar.

En un esfuerzo por frenar los cambios sistémicos, el hegemón en declive abandona paulatinamente la ideología liberal y tiende a asumir una de tipo conservadora: la hegemonía declinante busca, por distintos medios y formas, conservar el poder. Esto representa esfuerzos y costos adicionales para el Estado hegemónico, que le impactan negativamente elevando sus costos por encima de sus beneficios, lo cual termina acelerando su declive. ¿Es posible para un Estado hegemónico prologar su hegemonía afirmándose en el liberalismo? Difícilmente. No obstante, es importante destacar que el abandono del liberalismo a favor del conservadurismo

no es súbito, definitivo e irrefrenable, sino que puede oscilar en una gama diversa de posturas, a veces coherentes, a veces contradictorias (Chase-Dunn 1981, 37-38).

En términos de política internacional, el conservadurismo aconseja que la actuación internacional del Estado sea moderada y se encuentre especialmente enfocada en las necesidades de la defensa nacional. De ahí que los conservadores encuentren como estrategias factibles el unilateralismo (Poggio Teixeira 2007, 87-89), la guerra preventiva (Levy 2008), la asistencia letal defensiva (Garamone 2014, Morgan 2015) y el proteccionismo (Boswell y Sweat 1991, 128). Lo más importante, para esta ideología, es la conservación del orden establecido; que ello “comporte la introducción de elementos de coerción y fuerza es un riesgo constantemente calculado (Szayna, y otros 2001, 49-52).

A continuación, se procede al análisis histórico de los ciclos hegemónicos holandés, británico y estadounidense para contrastar empíricamente los apuntes teóricos antes formulados.

III. Ciclo holandés, 1568-1715

La segunda mitad del siglo XVI se caracterizó por la persistencia de una enardecida competencia interestatal que tuvo como principales escenarios la Guerra de los Ochenta Años (1568-1648) y la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). En ambas luchas, España buscó contener los esfuerzos revisionistas de las potencias emergentes de la época: las Provincias Unidas, Francia e Inglaterra. La Paz de Westfalia, que puso fin a dichas guerras, favoreció en todo sentido a las Provincias Unidas que se convirtieron en el primer Estado hegemónico (Wallerstein 2011b, 37-71, Taylor 1994, Leitner 2007, Barbosa 1987).

III.1. Emergencia, 1568: inicio de la Guerra de los Ochenta Años

A mediados del siglo XVI, los Países Bajos comenzaron a aventajar al resto de los Estados europeos en términos sociales y productivos. Tal como explica el historiador Paul Kennedy, las Provincias Unidas “se diferenciaban de otros Estados –aunque no de su precursora italiana, Venecia- en que poseía una forma de gobierno republicana y oligárquica; pero su característica más distintiva era que los cimientos de su fuerza estaban firmemente establecidos en el mundo del comercio, la industria y las finanzas” (P. Kennedy 2007, 122). Efectivamente, una serie de factores geográficos, culturales y económicos se conjugaron en torno al noroeste de Europa, de tal modo que coadyuvaron al florecimiento social, científico y comercial de las

Provincias Unidas. Algunos detonantes del desarrollo neerlandés fueron las nuevas embarcaciones (*haringbuis*), la utilización extensiva de *polders* y el mejoramiento de otras manufacturas (como textiles, papel, instrumentos náuticos, tabaco y pipas, curtidos, tintes, etc.). Todos estos adelantos, ayudaron a convertir a las Provincias Unidas en la fábrica del mundo y a centralizar enormes capitales en torno a Ámsterdam, recursos que a la postre incrementaron su poderío económico-militar y dinamizaron su poder comunicativo-cultural (Rocha y Morales 2018).

No obstante, lo más significativo para el despegue hegemónico de los Países Bajos es que su aventajamiento económico, social y cultural sobrevino cuando el resto de Europa atravesaba por una azarosa coyuntura histórica –llamada “la revolución de los precios” (Wallerstein 2011a, 96)- la cual afectó de sobremanera a España, pues redujo su competitividad económica y, a la postre, arruinó su economía nacional. Las dificultades económicas del Imperio Español se conjugaron con errores políticos de Felipe II (reinado, 1556-1598) -como la persecución religiosa contra los calvinistas y el recrudecimiento de su política recaudatoria- que terminaron por espolear los ánimos independentistas en contra de España y en 1568 las Provincias Unidas iniciaron la Guerra de los Ochenta Años por su autonomía.

Estos movimientos independentistas, que forman parte de fase de emergencia de la hegemonía holandesa, estuvieron guiados por la ideología social-progresista. Como se expuso con anterioridad, dicha ideología corresponde a ideas orientadas hacia la búsqueda de una transformación profunda en la sociedad. Tal como apunta Giovanni Arrighi, para tener éxito en su lucha contra el Imperio español, la oligarquía neerlandesa “tuvo que establecer una alianza para compartir el poder con los intereses dinásticos y tuvo que cabalgar el tigre de la rebelión popular” (Arrighi 1999, 64). En ese sentido, el ascenso de un nuevo hegemón ocurre no sólo por el incremento de su poder nacional, sino también por la identificación de las élites nacionales con las transformaciones profundas de su sociedad.

III.2. Despliegue, 1618: Guerras de Religión

El despliegue de la hegemonía neerlandesa obedece a distintos factores, especialmente, su estratégica posición geográfica, su eficiente producción agrícola y manufacturera, pero especialmente por su aventajamiento en la navegación. Dicha ventaja, fue reforzada por dos factores: 1) por la intensidad de la luchas europeas, es decir, “cuanto más intensa se hacia ésta por tierra y por mar, *ceteris paribus*, mayor era la demanda del grano y los pertrechos navales del Báltico que los holandeses monopolizaban, y mayores los beneficios que ese monopolio les

proporcionaba” (Arrighi, Hui, y otros 2001, 48); y, 2) por la acumulación de capital, esto es, “su tendencia a mantener en forma líquida los grandes beneficios que obtenían del comercio con el Báltico y a emplear esa liquidez para eliminar la competencia en esa zona y para convertir a Ámsterdam en el principal centro de intercambio e intermediación, tanto comercial como financiero, de la economía-mundo centrada en Europa” (Arrighi, Hui, y otros 2001, 49). Ambos factores contribuyeron al inicio de un ciclo sistémico de acumulación de capital centrado en las Países Bajos.

Sin embargo, para que prosperara dicho ciclo de acumulación de capital era necesario permitir la competencia económica no sólo a dirigentes, mercaderes, monarcas y nobles de las Provincias Unidas, sino especialmente a extranjeros. Tal apertura fue acompañada por una ideología liberal que, a contracorriente del mercantilismo de la época, abogó por la libertad de navegación en los mares para poder desarrollar todo tipo de actividades comerciales y financieras. Pero la oligarquía española, que se encontraba al frente de una potencia mundial declinante, nunca participó. Por el contrario, con los reinados de Felipe II y de su hijo Felipe III (reinado, 1598-1621), los enfrentamientos con las Provincias Unidas se intensificarían a causa de su interés español por conservar el *statu quo*.

Así, a lo largo de los siglos XVI y XVII, las poderosas Provincias Unidas liberarían dos frentes de batalla: por un lado, la Guerra de los Ochenta Años (1548-1648) que tenía como objetivo lograr la independencia del Imperio Español; por otro lado, la ya mencionada Guerra de los Treinta años, en la que se combatió contra el Sacro Imperio Romano-Germánico y fue de tipo político-religioso. La Paz de Westfalia, que puso fin a ambas conflagraciones, favoreció en todo sentido a las Provincias Unidas: además de que aceleraron la decadencia de España y del Sacro Imperio, los Países Bajos obtuvieron su independencia y alcanzaron su apogeo como hegemonía mundial.

III.3. Apogeo, 1648: la Paz de Westfalia

Hacia mediados del siglo XVII, las diversas innovaciones tecnológicas, sociales y gerenciales -conjugadas con la posición geográfica privilegiada- impulsaron decisivamente el ascenso de las Provincias Unidas (Temple 1673, I, Emmer 2014) hasta llegar a convertirse en la “fábrica del mundo”, potencia naval y centro del comercio mundial (Sluiter 1942), así como sitio de vanguardia intelectual y cultural (Soll 2009, Gascoigne 1995, 578, Taylor, Hoyler y Evans 2008, 402-403, Wallerstein 2011b, 67). El apogeo hegemónico neerlandés generó un nuevo mecanismo de gobernanza internacional, consagrado en la *Constitutio Westphalica*, el

cual sustituyó la idea de una autoridad imperial/eclesiástica -que operaba por encima de las autoridades nacionales- por la noción de Estados soberanos.

Aun cuando las Guerras de Religión todavía se prolongaron hasta muy entrado el siglo XVII, la Paz de Westfalia marcó un hito jurídico e histórico. Con la aparición del Estado moderno como responsable de la seguridad de sus ciudadanos dentro y fuera de sus propias fronteras, los capitalistas pudieron expandir el alcance de sus operaciones al mundo entero. Así, el XVII, además de ser el siglo de la Ilustración –denominado así por el desarrollo artístico, el progreso social y el “desarrollo de las ideas jurídicas y políticas del iusnaturalismo racionalista” (Fuentes López 2003, 159)- fue también un siglo caracterizado por el incesante ensanchamiento de la economía-mundo capitalista hasta la conformación en un auténtico sistema-mundial. Desde entonces, tal como explica Augusto De Venanzi, éste “opera sobre los principios del capitalismo; es un sistema de economía de mercado movido por empresas cuya finalidad explícita es la expansión comercial y la obtención de ganancias” (De Venanzi 2002, 32). Por ello, desde sus orígenes, el sistema-mundo no será consensual y democrático, sino que funcionará según las necesidades inherentes del capital y éste, para su preservación, demandará de una estructuración económica en zonas centrales, semiperiféricas y periféricas.

Una vez instalado por todo lo ancho del mundo, el capitalismo desarrolló –a partir de la distribución estratégica de recursos naturales y de las acciones de los agentes capitalistas- una división espacial del trabajo cuyo primer centro corresponderá a los Países Bajos: en palabras de Karl Marx, Holanda fue sin dudas el “primer país en que se desarrolló plenamente el sistema colonial, [habiendo] llegado ya en 1648 al apogeo de su grandeza mercantil” (Marx 1999, 641). Efectivamente, las Provincias Unidas alcanzaron el apogeo o esplendor de su hegemonía en las décadas posteriores a la Paz de Westfalia. Para estos momentos, además de controlar los flujos comerciales y financieros de los principales Estados centrales, los Países Bajos alcanzaron una importante paz interna y un elevado bienestar. Estas condiciones, estimularon la movilidad social y atrajo migrantes con vocación emprendedora que contribuyeron aún más al desarrollo de la cultura holandesa. Todo ello ocurrió teniendo como ideología política, sociocultural y económica el liberalismo (Chase-Dunn, Taylor, y otros 1994, 364, Taylor 1994, 40, Gilpin 1988, 607). De acuerdo con Giovanni Arrighi, “en los tratados que siguieron a Westfalia se insertó una cláusula en la que se proclamaba la restauración de la libertad de comercio mediante la abolición de las barreras que se habían erigido durante las Guerras de los Treinta Años” (Arrighi 1999, 60). Efectivamente, una de las más claras muestras del interés de los Países Bajos por la libertad comercial y la doctrina del *mare liberum*, fue su repudio a las Actas de Navegación promulgadas por Inglaterra en 1651.

La superioridad económico-militar de las Provincias Unidas en esta fase, quedaría ratificado con su triunfo en la Segunda Guerra Anglo-Holandesa (1665-1667), en la Guerra Franco-Holandesa (1672-1678) y en la Tercera Guerra Anglo-Holandesa (1672-1674), entre otras. A la postre, estos conflictos consumieron el poderío de las Provincias Unidas hasta provocar su declive (Temple 1673, Wilson 1939, Stapelbroek 2010, Oostindie 2014) y, con ello, su viraje ideológico.

III.4. Declive, 1688/1697: Guerra de los Nueve Años

A finales del siglo XVII, dos potencias europeas comenzaron a destacar como *peer competitors*: Francia, que ya era una potencia mundial con aspiraciones de hacerse del control de las redes comerciales y financieras que los Países Bajos habían desarrollado; e Inglaterra, un *proto-peer competitor* que se encontraba en una situación de intermedia de relativo rezago y preeminencia en ciertos aspectos, es decir, aún formaba parte de la semiperiferia de la economía-mundo.

Sin embargo, después de las Guerras Civiles acaecidas en el siglo XVII, Bretaña comenzó a incrementar paulatinamente su poder económico-militar, al grado de convertirse en la potencia emergente de la época. Más aún, con la llegada de la Casa de Orange-Nassau al trono de Inglaterra a finales del siglo XVII, la *raison d'état* de Inglaterra será alimentada por la seguridad de las Provincias Unidas y viceversa: en parte, el interés de Londres será que Ámsterdam no caiga bajo dominio francés porque el poderío de Luis XIV crecería inconmensurablemente; pero, a su vez, el interés de Holanda será que Inglaterra no pierda ante Francia porque, de ser así, ésta tendría el camino allanado para convertir a Europa en un imperio-mundo³. En este contexto es que se entiende la Gran Alianza no sólo como “la más grande coalición de fuerzas que jamás hubiese visto la Europa moderna” (Kissinger 2001, 66), sino especialmente como un esfuerzo de la aristocracia holandesa por perdurar el orden dominante y por frenar las transformaciones del sistema internacional.

De esta forma, las implicaciones de la llamada Gran Alianza fueron dobles: por un lado, fue el más claro ejemplo de la nueva ideología conservadora que asumió las Provincias Unidas

³ Francia se preocupó más por el control político-territorial que por las ganancias económicas generadas el capitalismo. En esta línea de razonamiento, Ramón Tamemes encuentra que “la entrada de Francia en el comercio internacional fue mucho más tardía y menos fructuosa. Los franceses fundaron sus primeros establecimientos americanos en Canadá, y más concretamente en Quebec. Pero esas colonias no dieron el fruto apetecido, y algo parecido sucedió con las factorías francesas en la India, que quedaron muy a la saga de las que Holanda había montado más hacia el Este, en las Indias Orientales (actual Indonesia) e incluso en Japón” (Tamemes 1991, 32).

durante la fase declinante de su hegemonía; pero, por otro lado, fue la decantación política de Ámsterdam por uno de los dos contenientes hegemónicos.

Las fricciones entre Francia y la alianza anglo-holandesa derivaron en la Guerra de los Nueve Años (1688-1697). Este conflicto concluyó con el Tratado de Rijswijk, el cual representó un triunfo -hasta cierto punto- para las Provincias Unidas ya que vino a restaurar el *statu quo ante bellum*, un resultado conservador acorde con los intereses y la ideología de la hegemonía holandesa en su fase de declive.

III.5. Extinción, 1713-1715: Paz de Utrecht

La Guerra de Sucesión Española (1701-1713) fue, en buena medida, continuación de la disputa entre las potencias aspirantes a la hegemonía –Francia e Inglaterra- debido a que el resultado de la Guerra de los Nueve Años no fue contundente y a que el Tratado de Rijswijk tampoco coadyuvó a reconciliar completamente sus aspiraciones.

La fusión de la corona española y el imperio francés bajo la Casa Borbón con Felipe V (bisnieto del Felipe IV de España y nieto de Luis XIV), representaba el crecimiento desmesurado del poder de Francia respecto a sus pares y el rompimiento del equilibrio de poder en Europa. En un intento por frenar la mancuerna franco-española –y que puede ser visto como otra estrategia de tipo conservador para preservar el *statu quo* por parte de la hegemonía en extinción- Holanda reactivó la Gran Alianza, ahora bajo el nombre de Segunda Gran Alianza o Gran Alianza antiborbónica. Las fricciones entre las potencias derivaron así en la Guerra de Sucesión Española que se prolongó desde 1701 hasta la firma de los Tratados de Utrecht entre los años de 1713 y 1715, que sentenciaron el fin de la hegemonía neerlandesa y catalizaron la emergencia de Inglaterra como nuevo hegemón.

IV. Ciclo británico

A mediados del siglo XVII, las potencias europeas combatieron en una nueva guerra: la llamada Guerra de los Siete Años, misma que tuvo por frentes de batalla Europa, Norteamérica, Suramérica y Asia del Sur. Por su magnitud, algunos han considerado a ésta como la auténtica “Primera Guerra Mundial”, la cual no sólo provocó un cambio trascendental en los flujos de capital –que tendrían ahora por destino las islas británicas- sino que también legó una nueva configuración de poder en Europa y culminó la transición de poder hegemónico entre los Países Bajos e Inglaterra. Esta última se sobrepuso a Francia -en la contienda por la hegemonía- gracias

a su poder naval, la Revolución Industrial y la centralización de capitales (Arrighi 1999, Bravo 2013).

IV.1. Emergencia, 1756/1763: Guerra de los Siete Años

Durante la Guerra de los Siete Años, Holanda -antiguo hegemón- se mantuvo distante del conflicto, observando su desenvolvimiento; la Francia de Luis XVI resultó derrotada y, con ello, sus aspiraciones por la hegemonía mundial; mientras que los principales beneficiados fueron el Reino de Prusia, que logró la restauración del *statu quo ante bellum* (recuperación de Silesia) así como el reconocimiento como una importante potencia europea y, especialmente, Gran Bretaña que amplió enormemente sus posesiones en Asia, América y África a expensas de Francia.

Pero la emergencia de Gran Bretaña como nueva hegemonía no fue únicamente por medio de su expansión territorial, sino también gracias a la implementación de políticas nacionales orientadas a impulsar sus procesos sociales y económicos (Morrison 2012, 400) que propiciaron cambios radicales en la agricultura, la industria (especialmente en la algodonera y la siderúrgica) y los transportes (desarrollo del ferrocarril gracias al perfeccionamiento del motor de vapor), que favorecieron el crecimiento demográfico y la expansión de su producción industrial: dicho proceso de transformación es ahora conocido como la Primera Revolución Industrial.

En la opinión de Daron Acemoglu y James Robinson, los grandes cambios tecnológicos e industriales en Inglaterra “fueron precedidos por una revolución política que aportó un conjunto de instituciones económicas y políticas distintas, mucho más inclusivas que las de cualquier sociedad anterior” (Acemoglu y Robinson 2012). Efectivamente, el aprovechamiento de la Revolución Industrial en favor del poderío británico fue posible gracias a la ideología social-progresista impulsó el mercado interno, apoyó a los empresarios nacionales y se distribuyeron los beneficios entre el pueblo: la más clara expresión de esta ideología será el mercantilismo.

Durante estos años, la burguesía británica abogó por una política imperialista, al tiempo que exigió un nuevo concepto de propiedad. Todas estas políticas fueron reforzadas con las Actas de Navegación preexistentes el siglo anterior, con las cuales el Estado británico operaba como catalizador de la economía nacional restringiendo el uso de barcos extranjeros en el comercio inglés, supeditando el desarrollo industrial de las colonias y monopolizando el

comercio de ultramar. El resultado final de dichas políticas fue el notorio incremento del poder nacional del Imperio británico.

IV.2. Despliegue, 1780/1784: Cuarta Guerra Anglo-Holandesa

Como parte de su proceso de consolidación como hegemón, Gran Bretaña se enfrentó a dos importantes potencias mundiales, una declinante y otra emergente: Holanda y Francia, respectivamente.

Entre 1780 y 1784, Gran Bretaña combatirá a su antiguo aliado –en la Cuarta (y última) de las llamadas Guerras Anglo-Holandesas- por el control de las principales rutas marítimas comerciales y, con ello, el comercio mundial. En esta última ocasión, la conflagración, que tuvo como trasfondo la guerra de independencia de Estados Unidos fue desatada por el repudio británico al establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales entre Estados Unidos y Holanda.

Aun cuando Gran Bretaña perdió su potestad sobre las Trece Colonias, las consecuencias de la Guerra fueron adversas para los Países Bajos: además de que su flota naval fue prácticamente aniquilada y su economía nacional muy golpeada, los holandeses se vieron obligados a reconocer el derecho de Gran Bretaña a la libre navegación en el Océano Índico. Estos resultados, arrastraron a las Provincias Unidas a una grave crisis económica, política y social hacia las últimas décadas del siglo XVIII. Evidentemente, el antiguo hegemón no perdió su posición de centralidad en el sistema-mundial pero, desde entonces, su lugar en la jerarquía de poder quedó relegado al de una potencia media, categoría que le fue más tarde ratificada en el Congreso de Viena (Holbraad 1989, 31-47, P. Kennedy 2007, 261-278).

Ahora bien, mientras que el poderío neerlandés fue paulatinamente reduciéndose, los intereses británicos fueron creciendo y proyectándose al mundo entero. En dicho proceso, Gran Bretaña se enfrentó nuevamente a la Francia de Napoleón Bonaparte.

A diferencia de Francia, Gran Bretaña no libró batallas en territorio propio, lo cual le permitió a esta última gozar de cierta paz interna, mantener el flujo de materias primas desde sus colonias, avanzar más en su desarrollo industrial e incrementar sus volúmenes de comercio con el mundo. La bonanza británica atrajo el interés de los grandes inversionistas europeos, quienes –ansiosos de certidumbre económica y paz social- aseguraron sus capitales en Londres, desatando en esta ciudad una auténtica revolución financiera. Así, a lo largo de las Guerras Napoleónicas se fue ampliando la brecha de capacidades entre ambas potencias.

El aventajamiento material de Inglaterra fue acrecentado y afianzado a partir de su ideología. Francia entró en hondas contradicciones al promover un sistema de valores fundado en libertad-igualdad-fraternidad pero, al mismo tiempo, actuando despóticamente y atacando otros pueblos. Esta situación, fue bien aprovechada por Gran Bretaña, nación que -a pesar de no gozar de amplia aceptación popular en Europa- se aproximó a sus pueblos al abandonar su ideología social-progresista y asumir el liberalismo político, económico y social como baluarte. Efectivamente, al tiempo que el Imperio Napoleónico se hundía en discordias y repudios populares, el Reino Unido –que se encontraba ya en plena Revolución Industrial- promovería el liberalismo y lo utilizaría como arma política contra Francia.

La promesa liberal fue ejecutada desde el mismo territorio británico: el Reino Unido irá terminando con los privilegios gremiales, los favores a sus compañías y los aranceles protectores. En términos económicos, el mercantilismo será gradualmente abolido y sustituido por el librecambismo.

Así, fue a partir en las últimas dos décadas del siglo XVIII que Gran Bretaña dio su cambio decisivo al liberalismo (Taylor 1990, 36, Gilpin 1988, 609, Hopkins 1990, 410). Entre otras acciones, el nuevo hegemon avanzó hacia la realización de diversos acuerdos de comerciales, incluso con Francia, su principal rival, a través del Eden Agreement de 1786. Según James Morrison, “bajo el viejo sistema, los tomadores de decisiones persiguieron ‘el poder y la abundancia’ al reorientar el comercio exterior hacia el comercio intra-imperial. Con el nuevo sistema, los tomadores de decisiones persiguieron los mismos objetivos con diferentes medios. Ellos desmantelaron el sistema de restricciones mercantiles, permitiendo al comercio fluir ‘naturalmente’ entre amigos y enemigos por igual” (Morrison 2012, 400).

IV.3. Apogeo, 1815: Santa Alianza y Europa de los Congresos

El término de las Guerras Napoleónicas pondrá fin también a la disputa por la hegemonía entre Francia y Gran Bretaña, siendo esta última la que resultará vencedora: durante la Restauración Europea –que va desde 1815 hasta 1848, Año de las Revoluciones- la hegemonía británica alcanza su apogeo y asume la gobernanza internacional.

Bajo la ideología liberal, el nuevo hegemon comenzó a moldear la gobernanza internacional a través de nuevas instituciones clave (Polanyi 2011, 49): el patrón oro internacional y el mercado autorregulado en el ámbito económico, el Estado liberal en lo socio-político y la confirmación del sistema de balance de poder en la política internacional. Este último, será plasmado en un sistema de conferencias entre potencias.

El inspirador del sistema de conferencias fue el Zar Alejandro I (1801-1825), ya que en 1804 –casi una década antes de que se conformase el Congreso de Viena- Rusia propuso a Gran Bretaña un esquema para el gobierno de las relaciones europeas que podría coadyuvar a una paz duradera una vez que concluyesen las Guerras Napoleónicas. Sin embargo, el gran artífice y ejecutor de este mecanismo no fue Alejandro I⁴, sino el Rey británico Jorge III (1760-1820) en colaboración de su Primer Ministro William Pitt (1783-1802; 1804-1806). Aun así, la idea de este novedoso esquema liberal de sistema de conferencias no fue desechado, sino que será hábilmente rescatado e impulsado por el nuevo hegemón a través de la llamada Cuádruple Alianza⁵ y el Concierto Europeo.

Para la gobernanza internacional, lo más relevante de la “internacional de reyes” o Cuádruple Alianza⁶ -creada por el Tratado de París de 1815- fue que institucionalizó la celebración periódica de congresos o conferencias para la gestión de asuntos europeos⁷. Con esta inédita medida nació un sistema que ha recibido diversos nombres: “Concierto europeo”, “Europa de los Congresos”, “Sistema de Congresos” o “Sistema Metternich”⁸. Al respecto, se sostiene aquí que el espíritu del Sistema de Congresos fue en esencia liberal pues tuvo por objetivos la promoción de instrumentos jurídicos internacionales que promovieran y a la vez enmarcaran la libre actuación del Estado: el resultado final, sería el fomento de novedosas maneras de entender las relaciones entre los pueblos, según lo concibieron el federalismo y el cosmopolitismo. La evidencia que se recaba a través de los acuerdos internacionales celebrados

⁴ Al respecto, Henry Kissinger escribe que, “bajo la influencia de los filósofos de la Ilustración, Alejandro I se consideraba a sí mismo la conciencia moral de Europa y se hallaba en la última fase de su temporal enamoramiento con las instituciones liberales. En esa creencia propuso a [William] Pitt un vago esquema de paz universal, en que se llamara a todas las naciones a reformar sus constituciones con vistas a poner fin al feudalismo y adoptar el gobierno constitucional. Entonces, los Estados reformados renunciarían al uso de toda fuerza y someterían unos a otros sus disputas en busca de arbitraje” (Kissinger 2001, 70). No obstante, después de observar las ambiciones de las potencias europeas (especialmente de Francia) y evaluar las terribles consecuencias de las Guerras napoleónicas, el Zar Alejandro I se desilusionó de Europa y retiró su apoyo a dicho proyecto.

⁵ Es importante aclarar la diferencia entre la Santa Alianza y la Cuádruple Alianza, a fin de desmitificar la primera. El Acta de la Santa Alianza –firmada por el Zar ruso Alejandro I, el Emperador de Austria Francisco I y el Rey de Prusia Federico Guillermo III, el 26 de septiembre de 1815 en París- fue simplemente un acuerdo de carácter personal que, además de no contar con la adhesión y el respaldo de hegemón del siglo XIX, no pasó de ser una declaración de principios sin llegar a crear obligaciones jurídicas; mientras que la Cuádruple Alianza fue un acuerdo liderado por Inglaterra que estipuló obligaciones para las partes y que tuvo por objeto “garantizar a Europa contra los peligros que todavía pueden amenazarla” (Cuádruple Alianza 1815, 45).

⁶ Más tarde se convertirá en la Quíntuple Alianza con la adhesión de Francia.

⁷ Según el artículo VI del Tratado de París, los firmantes se comprometieron a “celebrar sus reuniones de nuevo, en periodo fijados, ya sea bajo los auspicios inmediatos de los soberanos mismos, o por sus respectivos ministros, con el propósito de celebrar consultas respecto a sus intereses comunes, y para determinar las medidas que en cada uno de esos periodos sean consideradas más saludables para la tranquilidad y la prosperidad de las naciones y para el mantenimiento de la paz de Europa” (Cuádruple Alianza 1815, 46).

⁸ El arquitecto de este modelo de gobernanza continental fue el austriaco Klemens von Metternich (1773-1859), quien sostenía que Europa debía ser gobernada a través de un equilibrio basado en el orden social.

en la primera mitad del siglo XIX -como el Acta Final del Congreso de Viena⁹, el Tratado de Londres¹⁰ y la derogación de las Actas de Navegación¹¹- refuerza esta hipótesis.

Ahora bien, apenas alcanza su máximo esplendor un Estado hegemónico, éste comienza paulatina y lentamente a declinar: hacia la segunda mitad del siglo XIX, la hegemonía británica empezó a mostrar signos de estancamiento y descenso. Las implicaciones ideológicas para Gran Bretaña serán el paulatino abandono del liberalismo como referente en la dirección política internacional y su creciente preferencia por el conservadurismo.

IV.4. Declive, 1848: Primavera de los Pueblos

Para la segunda mitad del siglo XIX el Reino Unido ya no era la única potencia industrializada: otros como Francia, Prusia, Italia, Bélgica, Holanda, Suiza y Rusia, se encontraban ya inmersos en procesos de industrialización relativamente avanzados. Además, algunas otras naciones extra-europeas –como Estados Unidos y Japón- comenzaron a emprender profundas reformas sociales y económicas que les hicieron emerger de la semiperiferia y encaminarse hacia el centro del sistema-mundial.

Un importante punto transformación en la historia se encuentra en 1848 con la llamada Primavera de los Pueblos, la más grande oleada de revoluciones sociales que aconteció por toda Europa durante el siglo XIX (Hobsbawm 2009, Wallerstein 2011c): su principal causa fueron los cuestionamientos de obreros y otros sectores de la sociedad a los grupos que habían

⁹ Un primer ejemplo se encuentra en el reconocimiento internacional de la neutralidad de una naciente potencia media: Bélgica. El Acta Final del Congreso de Viena, en su apartado III, dispuso que las Provincias Unidas de los Países Bajos, las Provincias belgas, el Gran ducado de Luxemburgo y otros territorios conexos, conformarían en adelante el Reino de los Países Bajos y Gran ducado de Luxemburgo (Congreso de Viena 1815, 31-33). Aunque la creación de dicho Estado tenía por objeto contrarrestar las ambiciones territoriales de algunas potencias, las diferencias lingüísticas y religiosas terminaron por desbordar los intereses políticos. Alentados por la Revolución de 1830, los Países Bajos del Sur se alzan para denunciar el dominio holandés y reclamar su independencia, misma que será reconocida por la Convención de 1839. Ahora, uno de los aspectos más destacables para la gobernanza internacional fue que las potencias de la época no sólo reconocieron la neutralidad perpetua de Bélgica, sino que se comprometieron a garantizarla. Este acto contribuyó a la institucionalización de una práctica poco reconocida y desarrollada hasta ese entonces (sólo ejercida por Suiza y Suecia apenas un par de décadas antes): la neutralidad internacional.

¹⁰ El Tratado de Londres para la abolición de la trata de esclavos fue firmado el 20 de diciembre de 1841. A través de dicho convenio, los signatarios se comprometieron a “prohibir todo comercio de esclavos, ya sea por sus sujetos, ya sea bajo sus respectivos pabellones, o mediante capital que pertenezca a sus sujetos respectivos, y a declarar piratería del tráfico” (Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia 1841, 70). Es preciso destacar la relevancia de este tratado, ya que –además de culminar los esfuerzos antiesclavistas iniciados con la Declaración de las Potencias sobre el Tráfico de Negros, signada en Viena el 8 de febrero de 1815- consagró principios de trato humanitario y de moral universal, inusitados hasta ese entonces.

¹¹ Es preciso recordar que dichas leyes subordinaban las actividades económicas de las colonias a la política imperial y restringía la participación de extranjeros en el comercio naval, por lo que su anulación fue una medida de apertura por parte del Reino Unido.

acrecentado su poder y que gobernaban a toda Europa. No obstante, la reacción de estos últimos fue optar la continuidad y la preservación del orden establecido, posturas que finalmente derivaron en represión.

En estos años de incesante cambio económico y de enorme agitación social, el espíritu del Congreso de Viena -y su dinámica de Congresos- se resquebrajó y feneció (Kissinger 1964, Schroeder 1992, Jarrett 2013): las potencias europeas dejarán de actuar conjuntamente para concentrarse en sus propias ambiciones territoriales y comerciales. De manera más concreta, a partir de la década de 1870, el hegemón comenzó a dar un viraje ideológico del liberalismo hacia el conservadurismo. En estos momentos hubo en Reino Unido movimientos importantes para sustituir la “free hand policy” por un sistema de preferencias y defensas imperiales (Taylor 1990, 36-38, Tamames 1991, 35). Y es que, al encontrarse cada vez más incapaz de garantizarse materias primas debido a la creciente demanda de sus competidores industriales, Gran Bretaña se aventuró en lo que ha sido nombrado como “nuevo imperialismo”, es decir, una agresiva campaña que estuvo encausada a la invasión y sometimiento de territorios en ultramar para la conservación de su poderío.

A partir de este momento, el conservadurismo comienza a cobrar fuerza y se vuelve la ideología orientadora tanto para el hegemón declinante como en el resto de Europa.

IV.5. Extinción, 1884/1885: Conferencia de Berlín

En los últimos años de existencia de la hegemonía británica, su conservadurismo internacional se afianza aún más. La mejor muestra de ello se encuentra en la implementación de la doctrina nombrada *splendid isolation* en su política exterior.

Según dicha doctrina, desarrollada por los primeros ministros conservadores Benjamin Disraeli y el Marqués de Salisbury, Reino Unido debía evitar el establecimiento de alianzas permanentes para la defensa de sus intereses pues –ante las dificultades para mantener su poderío- no podía comprometerse con alguna otra potencia en conflictos ajenos que diezmasen sus capacidades¹². Empero, la *splendid isolation* no implicó retrotraerse a sus fronteras nacionales y renunciar a la actividad internacional, sino simplemente conducirse con mucha

¹² En este mismo tenor, Henry Kissinger es de la opinión que “lord Salisbury encarnaba más adecuadamente el contenido de la Gran Bretaña con el *statu quo* que con su transformación. Como autor de la frase ‘aislamiento espléndido’, Salisbury al parecer prometía llevar a delante la tradicional política británica de mantener una línea firme en ultramar contra otras potencias imperialistas, y de sólo enredar a la Gran Bretaña en alianzas continentales como último recurso para impedir que un agresor rompiera el equilibrio. Para Salisbury, la posición insular de la Gran Bretaña exigía que su política ideal fuese activa en alta mar y se mantuviese libre de las habituales alianzas continentales. ‘Somos peces’, afirmó escuetamente en una ocasión” (Kissinger 2001, 173).

mayor cautela y desconfianza. Con este ánimo, el nuevo imperialismo conservador continuó primando en la política internacional del hegemon.

A pesar de la prudencia y mesura del hegemon declinante, las dificultades económicas y sociales del Reino Unido se agravaron hacia las décadas de los 80's y 90's del siglo XIX con la llamada "Larga Depresión", un período de deflación que se prolongó desde 1873 hasta 1896: para estos momentos, la hegemonía británica se había extinguido y, con ella, el liderazgo de Gran Bretaña en la gobernanza internacional.

V. Hegemonía estadounidense

Hacia finales del siglo XIX, Estados Unidos comenzó a emerger como nuevo hegemon, apoyado en políticas de corte social-progresista, orientadas a impulsar importantes procesos de desarrollo interno (Hugill 2009). Es más tarde, hacia el término de la Primera Guerra Mundial, que Washington consolida su hegemonía y, en este momento, vira hacia el liberalismo.

V.1. Emergencia, 1898: Guerra hispano-estadounidense

Al terminar la Guerra de Secesión (1861-1865), Estados Unidos entró en un período de paz y estabilidad social. Este contexto interno –aunado a la gran dotación de recursos naturales, al sistema político pluralista y los movimientos progresistas de la época– crearon las condiciones propicias para un crecimiento económico sin precedente en la historia de dicha nación y del mundo.

A medida que la actividad económica floreció, un grupo reducido de personas –con el cierto beneplácito y patrocinio del gobierno– logró amasar una gran cantidad de riquezas¹³. Ante esta situación, movimientos populares de orientación revolucionaria, comenzaron a organizarse políticamente para demandar la regulación de todas las corporaciones y coadyuvar a la mejora de la sociedad estadounidense en su conjunto. Esto permeó a los gobiernos de la época, que se caracterizaron por una ideología social-progresista: es en este momento en que la potencia norteamericana abandonará el aislacionismo y comenzará a asumir una política exterior mucho más altiva y protagónica.

¹³ Empresarios como John D. Rockefeller, John P. Morgan, Andrew Carnegie, Jay Cook, Henry Clay Frick, Cornelius Vanderbilt, Henry Morrison Flagler, Jay Gould y Russell Sage, entre otros, llegaron a crear importantes monopolios industriales o financieros y, con ello, concentrar una inmensa cantidad de capitales.

Los estadistas que lograron conciliar las demandas populares con el ímpetu capitalista del empresariado nacional y, al mismo tiempo, impulsar a Estados Unidos como una potencia hegemónica emergente fueron desde Cleveland (en su segundo mandato) hasta Taft.

El primero de ellos, Grover Cleveland (1881-1889), tuvo que hacer frente al “Pánico del ‘83”, una crisis económica causada por el agotamiento de dinero debido a la excesiva demanda de recursos para la construcción de ferrovías y caminos: las consecuencias de la crisis fueron escasez de reservas de oro, contracción de la actividad económica y triplicación de la tasa de desempleo en Estados Unidos. Durante su gestión, y gracias al apoyo brindado por el Congreso que aprobó la *Interstate Commerce Act* en 1887 y que mantuvo altas las tarifas aduaneras, el presidente republicano logró no sólo contener la espiral inflacionaria y reducir significativamente la tasa de paro sino, también, modernizar la armada estadounidense.

Los sucesores de Cleveland continuaron con las políticas de orientación social-progresista. El demócrata William McKinley (1897-1901) fomentó la actividad comercial y promovió la entrada de Estados Unidos a nuevos mercados (anexionándose Hawái y defendiendo intereses en Cuba, Filipinas y China) pero, al mismo tiempo, restringió los monopolios a través de la *Sherman Antitrust Act* y protegió la economía nacional incrementando aún más los aranceles. El republicano Theodore Roosevelt (1901-1909), por su parte, amplió las políticas antimonopolio e intervino para que los trabajadores obtuvieran salarios más justos, pero también reforzó la presencia de Estados Unidos en América Latina aplicando la doctrina del *big stick* (Hofstadter 1984, 205-231). Finalmente, el republicano William Taft (1909-1913) promovió reformas que afianzaron el rol de Ejecutivo en la captación de impuestos y el proceso presupuestario, estrategia que permitió al gobierno estadounidense duplicar –entre 1910 y 1915- sus reservas en oro (Green 1999, 17), convertirse en el principal poseedor de capitales en el mundo y, con ello, poner en marcha la “diplomacia del dólar”. Sin duda, las acciones conjuntas de estos cuatro presidentes de orientación revolucionaria iniciaron un nuevo ciclo de acumulación de capital en territorio norteamericano (Arrighi 1999, 322-359).

Con el acelerado incremento de su poder nacional, Estados Unidos demostró al mundo sus capacidades hegemónicas: ello quedó constatado con la aplicación de la Doctrina Monroe en diversas disputas territoriales, con la Guerra México-estadounidense (1846-1848), con la imposición del “Tratado de amistad y comercio” a Japón en 1858, con la derrota infringida al Imperio Español en Guerra hispano-estadounidense (1898) y con la presión de Washington sobre Colombia para que reconociese la autonomía de Panamá (1903). El nuevo hegemón mundial emergía en la forma de una república imperial (Aron 1974, Brinkley 1993, 537-555, Zinn 2005, 221-237).

V.2. Despliegue, 1914/1919: Primera Guerra Mundial

A pesar de su impresionante desarrollo durante las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, Estados Unidos no se encontró sólo en su camino por la hegemonía, sino que tuvo por *peer competitor* al Imperio alemán.

Alemania emergió en medio de un viejo y arraigado sistema europeo, donde su expansión perjudicaba directamente los intereses prevalecientes de otras potencias, especialmente de Francia y Gran Bretaña. En dicho contexto, Guillermo II estuvo siempre convencido de que el rol del Imperio alemán en la gobernanza internacional no se correspondía con la preponderancia y el poderío de su imperio. La Primera Guerra Mundial (1914-1918) significó el rebasamiento de los mecanismos de gobernanza internacional heredados de la hegemonía británica, pues el conflicto reveló la insuficiencia de las instituciones y canales de comunicación aún vigentes.

Ya para esos momentos, la única potencia con capacidades y poder para liderar la transformación de la gobernanza internacional era Estados Unidos. El poderío de Washington debía ser empleado para forjar una nueva normativa, sin embargo, difícilmente alcanzaría el apoyo de las potencias mundiales si continuase con sus políticas social-progresistas: así, fue que el sucesor de Taft, el demócrata estadounidense Woodrow Wilson (1913-1921), asumió el liberalismo durante su gobierno y, en víspera del fin de la IGM, se encargó de promoverlo.

Sin duda, el legado más importante de Wilson en política internacional se encuentra plasmado en los 14 puntos (W. Wilson 1918a) pronunciados ante el Congreso de Estados Unidos el 8 de junio de 1918. Los 14 puntos han sido largamente difundidos y comentados, pero poco se mencionan los cuatro principios de ampliación¹⁴ enunciados el 27 de septiembre y más ignoradas han sido aún las cinco interpretaciones¹⁵ que el mismo presidente Wilson dio

¹⁴ Estos señalan que: 1) cada parte de la resolución final debe basarse en la justicia; 2) los pueblos y las provincias no han de ser intercambiados por los Estados como si fueran meros peones en un juego de poder; 3) cada acuerdo territorial deber ser hecho bajo en interés y por el beneficio de las poblaciones concernientes, y no como parte de un mejor ajuste o compromiso de las reclamaciones entre Estados rivales; 4) las aspiraciones nacionales gozarán de la máxima satisfacción que les pueda ser concedida, siempre y cuando no introduzcan viejos o nuevos elementos de discordia y antagonismo (W. Wilson 1918b).

¹⁵ Estas cinco interpretaciones, pronunciadas el 27 de septiembre del mismo año, dicen: i) la justicia imparcial no debe implicar algún tipo de discriminación; ii) ningún interés especial o separado de cualquier nación o grupo de naciones puede servir de base para un acuerdo que no sea consistente con el interés general de todos; iii) no puede haber ligas o alianzas o convenios especiales al interior de la Sociedad de Naciones; iv) no puede haber acuerdos económicos egoístas en la Sociedad de Naciones y no se empelará cualquier forma de boicot o exclusión económica, excepto como sanción ejercida por la Sociedad de Naciones como medio de disciplina y control; v) todos los acuerdos y tratados internacionales de cualquier tipo deberán ser dados a conocer en su totalidad al resto del mundo (W. Wilson 1918c).

a su programa. Estos puntos, sus ampliaciones e interpretaciones, fungieron como hoja de ruta para la acción internacional de Estados Unidos, una potencia preparada para la hegemonía y dispuesta a “asumir su cuota de responsabilidad para el mantenimiento de los pactos y entendimientos comunes sobre los cuales debe en adelante reposar la paz” (W. Wilson 1918c, 6).

Inspirada en el pensamiento liberal de Woodrow Wilson y cimentada en las pautas organizacionales trazadas por el sudafricano Jan Smuts (1918), fue creada la Sociedad de Naciones con la tarea de garantizar la paz mundial. A pesar de sus limitaciones, Juan José Bremer encuentra que la Sociedad de Naciones abrió un nuevo proceso en la gobernanza internacional, ya que “por primera vez se pretendía regular la convivencia internacional mediante una organización dotada de personalidad jurídica, en cuyo seno estaría representada la comunidad de naciones” (Bremer 2010, 155).

V.3. Apogeo, 1945: Fin de la Segunda Guerra Mundial

Al concluir la II Guerra Mundial, las profundas e irreconciliables diferencias ideológicas entre estas potencias, quedaron evidentes al término de la Conferencia de Yalta: a partir de estos momentos iniciará lo que el periodista y comentarista político estadounidense Walter Lippman nombró, por primera vez en 1947, como Guerra Fría (Lippman 1947). No obstante, es importante apuntar que la potencia dominante durante la Guerra Fría fue Estados Unidos: su economía, su sistema político, su ideología y su *american way of life* serán preponderantes desde estos momentos hasta fines del siglo XX.

Lo anterior será posible gracias a la labor realizada, de manera eslabonada y armonizada, por los gobiernos de seis presidentes de orientación liberal que dirigieron a los Estados Unidos desde la II Guerra Mundial. Los tres primeros fueron: Franklin D. Roosevelt (1933-1945), quien impulsó fuertes inversiones sociales y en infraestructura a través de su *New Deal*; el demócrata Harry Truman (1945-1953), encargado de transformar a Estados Unidos de una economía de guerra a una economía próspera y pujante de tiempos, para lo cual puso en marcha un ambicioso programa liberal -el *Fair Deal* (Truman 1945)- que ofrecía continuar con el *New Deal* de su predecesor; y el republicano Dwight Eisenhower (1953-1961), quien también dio continuidad a estas directrices pues, durante sus mandatos, logró crear el *Department of Health, Education and Welfare*, impulsó diversos programas sociales y relanzó el consumo interno, mejoró las comunicaciones del país (especialmente el sistema de autopistas interestatales) y mantuvo

equilibrado el gasto militar advirtiendo los peligros del complejo militar industrial (Eisenhower 1961).

La concatenación del liberalismo en la política estadounidense entre la década de los 50's y los 60's no sólo ocurrió en el ámbito interno, sino especialmente en la política exterior: lo más destacado de la administración Truman será el rol que le otorga a su nación en la reconstrucción de Europa y en la edificación del sistema de Naciones Unidas; mientras que Dwight Eisenhower logró establecer relaciones con una nueva dirigencia soviética –encabezada por Nikita Jruschov- que buscaba avanzar hacia la desestalinización de la U.R.S.S. y cuyas medidas terminaron por “abrir agujeros en el telón de acero” (Zubok 2008, 262). Así, la política exterior estadounidense continuó liderando la gobernanza internacional, con bajo una clara orientación liberal.

Al término de la administración Eisenhower, Estados Unidos alcanzó la máxima expresión del liberalismo en la figura del presidente demócrata John F. Kennedy (1961- 1963). En materia de política exterior, Kennedy exhortó a las demás naciones a “luchar contra los enemigos comunes del hombre: la tiranía, la pobreza, la enfermedad y la guerra misma” (J. F. Kennedy 1961); puso en marcha el programa de ayuda económica, política y social para América Latina (denominado *Alliance for Progress*), que tenía por objetivo la mejora en la calidad de vida de todos los habitantes de la región; firmó el Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares en octubre de 1963¹⁶; fundó los Cuerpos de Paz; y –con su discurso la Universidad de Saint Anselm- dio un espaldarazo a los movimientos nacionalistas africanos y a la cooperación con el continente. Una de las acciones más trascendentales de la administración Kennedy para el reforzamiento de la gobernanza internacional, fue la búsqueda de una Comunidad Atlántica, es decir, la propuesta de una asociación estratégica entre Estados Unidos y Europa. Así, consciente de que las potencias europeas desempeñan un rol fundamental para la defensa, el comercio y otros asuntos internacionales, en su discurso del 4 de julio de 1962 –alocución que ha sido nombrada como la “Declaración de la interdependencia” (Solana 2003, Barber 2004)- el presidente Kennedy se mostró partidario de una futura reforma de la OTAN sobre la base de una asociación paritaria y, bajo esta idea, se acuñó la idea de “los dos pilares de la Alianza Atlántica” (J. F. Kennedy 1962).

Con el trágico asesinato de John F. Kennedy, el vicepresidente Lyndon B. Johnson asumió el cargo para completar los 14 meses que restaban al 44° mandato presidencial y luego fue electo para el siguiente mandato. Durante sus administraciones, Johnson (1963-1969) tuvo

¹⁶ Proscribió los ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua.

que encarar un par de crisis: a nivel interno, el deterioro de la situación racial y el incremento de la pobreza; y, a nivel externo, el agravamiento de la Guerra de Vietnam. La insuficiencia de Johnson en la resolución de estos problemas, persuadieron a muchos de la necesidad de un cambio en el partido al frente del gobierno, lo cual llevó a que el republicano Richard Nixon venciera en las elecciones presidenciales de 1968.

En su política interna, la administración Nixon continuó con las políticas liberales. Ello fue plasmado a través de medidas como el control de precios, fomentos a la industria nacional, defensa del poder adquisitivo de la clase media, apoyo a las familias en situación más vulnerable, defensa de los derechos de los obreros y los indígenas, protección del medio ambiente, entre otras. Todas las medidas internas implementadas tenían como objetivo coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos en política exterior: Nixon entendió rápidamente que unos Estados Unidos poderosos eran indispensables para la gobernanza internacional.

A diferencia de los años de posguerra cuando la atención de Estados Unidos estuvo principalmente centrada en la recuperación de las potencias mundiales aliadas y en la competencia estratégico-militar con la U.R.S.S., la década de los 70's planteó nuevos retos – provenientes de la volatilidad de los llamados países Tercer del Mundo- a la gobernanza internacional y el liderazgo del hegemón. Ante esta nueva situación, Henry Kissinger consideró que la “tarea sería definir un papel firme para unos Estados Unidos idealistas en un medio internacional más complejo que nunca; un mundo donde según Nixon, pudiesen fundirse el wilsonismo y la *Realpolitik*” (Kissinger 2001, 700). En consecuencia, durante el primer año, el presidente Nixon plasmó las nuevas directrices de su política exterior: 1) Estados Unidos mantendría los acuerdos y tratados firmados, 2) brindaría apoyo y protección a naciones aliadas cuya libertad fuese amenazada o cuya supervivencia fuese primordial para la seguridad de Estados Unidos (Nixon 1969b), y 3) Estados Unidos alentaría a que cada país gestionase sus propios problemas de seguridad interna (Nixon 1969a).

Para Noam Chomsky (2000), Richard Nixon fue el último presidente liberal. Efectivamente, Nixon concluyó la fase liberal del ciclo político hegemónico de Estados Unidos, la cual se caracterizó, en términos de su política interna, por la puesta en marcha del Estado de bienestar de carácter liberal (Esping-Andersen 1990); mientras que su política exterior estuvo enmarcada, en términos generales, por su internacionalismo liberal (Held y McGrew 2003, 118-123, Van de Haar 2009, 125-150, Lester 2015).

Cabe aclarar que las administraciones de Gerald Ford (1974-1977) y Jimmy Carter (1977-1981) no representaron un abrupto fin del liberalismo estadounidense, pero sí una moderación de éste y la transición hacia el conservadurismo.

V.4. Declive, 1981: Implementación del neoliberalismo

Son distintos los analistas que coinciden en que la hegemonía estadounidense se encuentra, desde hace tiempo, en una fase de declive (Wallerstein 2005, Arrighi 2007, Pape 2009, Hung 2017, Chase-Dunn, Jorgenson, y otros 2005, Bracamonte 2014, 50-56).

Efectivamente, las crecientes disparidades internas, el mediocre desempeño de la economía nacional y la pérdida de legitimidad de la clase política, exhibieron los límites de la hegemonía estadounidense a finales de los años 70's. La inflexión política se observa en los comicios de 1980, los cuales representaron una auténtica revolución neoconservadora en Estados Unidos, misma que sería liderada por Ronald Reagan.

Desde inicios de 1980, Reagan compitió por la nominación como candidato del Partido Republicano para la Presidencia de Estados Unidos y lo hizo desde el ala más conservadora de su partido. Sin embargo, Ronald Reagan se concebía a sí mismo como un liberal. En ese sentido, ¿de qué tipo de “liberalismo” se está hablando?

Históricamente, el pensamiento liberal se ha escindido en dos grandes vertientes: el liberalismo democrático, que busca romper con las ataduras que inmovilizan política, intelectual y socialmente al individuo; y el liberalismo económico, que defiende la libre acción del individuo en tanto agente económico y aboga por la mínima interferencia del Estado en el mercado. Jorge Vergara Estévez entiende estas ramas como “liberalismo social y democrático, fundado por John Stuart Mill, al que se inscriben John Dewey, Harold Laski, Crawford Macpherson, y otros; y el conservador, del cual forma parte el ‘neoliberalismo’” (Vergara Estévez 2003, 12). En otros términos, para vislumbrar las diferencias entre liberalismo y neoliberalismo es necesario situar el debate a nivel filosófico, no en lo económico.

Las *reaganomics* estuvieron inspiradas en este liberalismo-conservador (*conservative-liberalism*), cierto tipo de ideas que tuvieron como referentes intelectuales a los economistas Friedrich Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2006). Sus ideas y las de otros correligionarios fueron agrupadas en torno al llamado neoliberalismo, una corriente de pensamiento en la cual –de manera distante al liberalismo democrático y social- convergen armónicamente, según Jorge Vergara, tres tradiciones teóricas: “el economicismo de los clásicos ingleses, llevado a sus últimas consecuencias; el darwinismo social, y concepciones conservadoras” (Vergara Estévez 2003, 16). El neoliberalismo prioriza la economía y, al hacerlo, ésta queda desinserta o desarraigada de la sociedad (Polanyi 2011), es decir, deja de estar “subordinada a la política, la religión y las relaciones sociales” (Block 2011, 27). Al

prosperar dicho desarraigo, el mercado y sus leyes terminan por sobreponerse a la sociedad, introduciendo al individuo en su lógica de la libre competencia. Así, el neoliberalismo preserva el orden establecido ya que, desde su perspectiva, éste no puede ni debe ser modificado por la acción estatal. De esta forma, con el nombre de “neoliberalismo”, el neoconservadurismo queda enmascarado en una etiqueta problemática, empobrecedora y limitadora (Schwarzmantel 2008, 49-68), a tal grado que algunos “lleguen a sugerir que los términos ‘neoliberalismo y ‘neoconservadurismo’ se podrían utilizar indistintamente” (Steger y Roy 2011, 47). Estas razones explican la amplia identificación y afinidad de neoconservadores como Ronald Reagan y George Bush con el neoliberalismo. En síntesis, esta corriente neoliberal-neoconservadora - promovida globalmente por Estados Unidos- ha sido en el fondo una ideología que busca preservar el *statu quo* antes de intervenir oportunamente en la sociedad para romper el orden establecido y potenciar la libertad humana.

Después de los neoconservadores Reagan y Bush, William Clinton (1993-2001) asumió la presidencia de Estados Unidos abanderando un proyecto político con tintes de liberalismo social, pero sin abandonar el neoliberalismo económico. Sin embargo, la administración Clinton no logró sacar a la hegemonía estadounidense declive, sino que representó una fugaz recuperación antes de entrar en su fase de extinción. Al respecto, Zbigniew Brzezinski es de la opinión que William Clinton “no dejó una gran huella histórica en el mundo. Su determinismo autocomplaciente, sus deslices personales y los obstáculos políticos crecientes a los que se tuvo que enfrentar dentro de Estados Unidos fueron superiores a sus buenas intenciones. La que Clinton legó a su doctrinalmente antitético sucesor en 2001 fue una herencia inconclusa y vulnerable” (Brzezinski 2008, 177). La elección del Republicano George W. Bush en el año 2000 demostró la persistencia del conservadurismo estadounidense.

V.5. Extinción, 2009: la Gran Recesión

El gobierno de George W. Bush -claramente comprometido con el neoconservadurismo/neoliberal- aceleró el declive de la hegemonía estadounidense hasta su extinción: el desmedido gasto militar para emprender la campaña contra el terrorismo y los *rogue states*, su apasionada defensa del libre mercado, la gran desregulación de los mecanismos financieros globalizados y finalmente el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en Wall Street, dieron lugar a la peor crisis desde el “crac del ‘29”. La crisis financiera no pudo ser contenida en Estados Unidos y pasó a afectar la economía real a nivel global. Así, el mundo entero fue

arrastrado a la Gran Recesión (Wessel 2010), misma que terminó por catalizar la extinción de la hegemonía estadounidense.

En tanto relevo de Bush, Barack Obama (2009-2017) ha quedado en la historia como uno de los más grandes estadistas estadounidenses no sólo por corregir los errores militares y financieros de su antecesor, sino por impulsar el crecimiento económico y reposicionar globalmente a su país. No obstante, su política internacional resultó contradictoria (y conservadora) al saludar el creciente protagonismo de las potencias emergentes y, al mismo tiempo, pretender la preservación del antiguo orden hegemónico estadounidense, tanto a nivel global, como en regiones estratégicas (Europa del Este, Medio Oriente y Sureste Asiático).

Tal como se expuso, algo que ha distinguido a los antiguos momentos de interregno o vacío hegemónico es la una intensa competencia interestatal e interempresarial, misma que sirve de fermento para crecientes conflictos sociales, rebeliones, colapsos de Estados (incluso potencias) y, con ello, la reconfiguración de la estructura internacional. Desde fines de la primera década del siglo XXI, el mundo se encuentra en pleno interregno y desajuste estructural, lo cual ha tenido como principales manifestaciones la Gran Recesión, la Primavera Árabe, el fin de ciclo político en América Latina y el auge de las llamadas derechas alternativas (*Alt Right*). En este contexto, Estados Unidos también se está viendo obligado a reinventarse y encontrar su nuevo rol como potencia mundial ex-hegemónica, tal como lo fue en el siglo XIX en calidad de *peer competitor*. Y precisamente las estrategias de Donald Trump se han orientado en esa dirección.

La administración Trump que -si bien ha estado llena de traspiés y contradicciones- ha situado a Estados Unidos como un país exhegemónico sin obligaciones específicas, esto es, se sitúa “liberado de la responsabilidad de ser *cruzado* del orden liberal” (Ruiz Ramas 2017, 36) y en una posición de disputa con otros *peer competitors*. Donald Trump no busca desconectar a Estados Unidos del mundo ni de la globalización, sino que está ejecutando una suerte de *american splendid isolation*, es decir, una política exterior que sitúa a su país como potencia mundial ex-hegemónica con un comportamiento cauteloso y prudente. Todo esto no debe ser motivo de fatalismos, sino simplemente de reconocer que el rol de Estados Unidos en el siglo XXI será uno muy distinto al que despeñó en el anterior y que el gobierno de Trump está dando los pasos para dicho ajuste.

VI. Conclusión

Distintos autores han estudiado y revisado empíricamente la situación del poder hegemónico en cada una de dichas fases, pero hasta estos momentos se ha prestado poca atención a las ideologías que orientan el comportamiento internacional del hegemón.

En ese sentido, el objetivo de este análisis fue exponer la correlación existente entre las ideologías que asume un hegemón y la fase del ciclo hegemónico en la que se encuentra. Esto es trascendental debido a tres importantes razones: primero, la configuración de la gobernanza internacional se encuentra significativamente afectada por el comportamiento del hegemón; segundo, la ideología que asume el hegemón se encuentra intrínsecamente vinculada con la situación de incremento/demostración/conservación de su poder nacional; tercero, las fases de vacío o interregno hegemónico -como la que experimenta el mundo en este momento histórico- resultan de mucha inestabilidad sistémica, debido a competencia ideológica entre el exhegemón y los *peer competitors*.

Lo que se ha demostrado aquí es que a cada fase del ciclo hegemónico corresponde un ideología que orienta las políticas interna y externa del hegemón: durante la fase de emergencia o ascenso, el hegemón asume una ideología social-progresista pues siempre la gobernanza internacional vigente responde a los términos e intereses del hegemón anterior y la potencia en ascenso busca revolucionar o transformar los mecanismos existentes para ajustarlos a sus nuevas aspiraciones; una vez establecido, en las fases de despliegue y apogeo, el hegemón abraza el liberalismo y lo promueve internacionalmente, lo que permite a las demás potencias centrales (mundiales y medias) actuar libremente y desenvolverse; pero, en las fases de declive y extensión, el hegemón adopta una ideología conservadora pues comienza a entrar en competencia con nuevas potencias –bajo las reglas (liberales) que él mismo erigió- pero ahora sin la abundancia de capacidades que gozó anteriormente y que le permitieron obtener siempre resultados favorables a sus intereses gracias al aventajamiento por medio de su poder. La conjunción de los ciclos hegemónicos con las ideologías orientadoras del comportamiento hegemónico fue aquí nombrada como “ciclos políticos de las hegemonías mundiales” o *ciclos políticos hegemónicos*.

Este análisis estuvo orientado por una metodología transhistórica (Nouss 2007, Sterling-Folker 2004, Fitzpatrick 2010, Struhl 2016), esto es, una estrategia dialéctica que recoge situaciones históricamente distintas con el objetivos de identificar patrones relevantes para el abordaje de situaciones contemporáneas. Cabe anotar que la transhistoricidad no reside

exclusivamente en la mutabilidad del poder nacional-internacional (Rocha y Morales 2018), sino especialmente en las propiedades isomórficas de los ciclos hegemónicos.

Finalmente, a partir de este análisis, es posible sostener que la crisis actual del orden internacional no corresponde a una coyuntura, sino más bien se enmarca en una situación característica del fin del ciclo hegemónico estadounidense y el inicio de un interregno hegemónico.

VII. Referencias

- ACEMOGLU, Daron, y James ROBINSON. *Por qué fracasan los países*. México: Crítica, 2012.
- AMIN, Samir. *Los desafíos de la mundialización*. México, D. F.: Siglo XXI Editores, 1999.
- ARON, Raymond. *La República imperial*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1974.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith en Pekín*. Madrid: Akal, 2007.
- . *El largo siglo XX*. Madrid: Akal, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni, Po-keung Hui, Krishnendu Ray, y Thomas REIFER. «Geopolítica y altas finanzas.» En *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, de Giovanni Arrighi y Beverly Silver, 45-103. Madrid: Akal, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni, y Beverly J. SILVER. *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001.
- Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia. «Tratado de Londres.» Editado por Modesto Seara Vázquez. *Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles*. México, D. F.: UNAM, 1841. 70-74.
- BARBER, Benjamín. «El día de la interdependencia.» *El País*. 10 de septiembre de 2004. http://elpais.com/diario/2004/09/10/opinion/1094767208_850215.html (último acceso: marzo de 2015).
- BARBOSA, Luiz. "Manumission in Brazil and Surinam: The role of Dutch hegemony and decline in the capitalist world-economy." *Ethnic and Racial Studies* 10, no. 3 (1987): 349-365.
- BENVENISTI, Eyal. «The US and the use of force: doble-edged hegemony and the management of global emergencies.» *European Journal of International Law* 15, n° 4 (2004): 677-700.
- BLOCK, Fred. «Introducción.» En *La gran transformación*, de Karl Polanyi, 21-41. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2011.

- BOSWELL, Terry, y Mike SWEAT. «Hegemony, Long Waves, and Major Wars: A Time Series Analysis of Systemic Dynamics, 1496-1976.» *International Studies Quarterly* (The International Studies Association) 35, n° 2 (1991): 123-149.
- BRACAMONTE, Leonardo. "La crisis de la hegemonía liberal vista desde la perspectiva de la larga duración." In *América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas*, by Alba CAROSIO, Catalina Banko and Nelly PRIGORIAN, 41-56. Buenos Aires: CLACSO, 2014.
- BRAVO, José. «La concepción social del poder en la construcción de la hegemonía: los casos de Gran Bretaña y Estados Unidos.» *México y la Cuenca del Pacífico* (Universidad de Guadalajara) 2, n° 4 (2013): 41-66.
- BREMER, Juan José. *Tiempos de guerra y paz. Los pilares de la diplomacia: de Westfalia a San Francisco*. Taurus, 2010.
- BRINKLEY, Alan. *The unfinished nation: a concise history of the american people. Volume two: from 1865*. New York: Overture Book, 1993.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *Tres presidentes*. Barcelona: Paidós, 2008.
- BUSSMANN, Margit, y John ONEAL. «Do Hegemons Distribute Private Goods? A Test of Power-Transition Theory.» *The Journal of Conflict Resolution* (Sage Publications, Inc.) 51, n° 1 (2007): 88-111.
- BYOUNG, Won. «Understanding International Hegemony: A Complex Systems Approach.» *Journal of International and Area Studies* (Seoul National University) 10, n° 1 (2003): 21-40.
- CECIL, Hugh. *Conservatismo*. Barcelona: Editorial Labor, 1929.
- CHASE-DUNN, Christopher. «Interstate System and Capitalist World-Economy: One Logic or Two?» *International Studies Quarterly* (The International Studies Association) 25, n° 1 (1981): 19-42.
- CHASE-DUNN, Christopher, Andrew JORGENSON, Thomas REIFER, y Shoon LIO. «The Trajectory of the United States in the World-System: A Quantitative Reflection.» *Sociological Perspectives* (Sage Publications, Inc.) 48, n° 2 (2005): 233-254.
- CHASE-DUNN, Christopher, y otros. «Hegemony and Social Change.» *Mershon International Studies Review* (Wiley) 38, n° 2 (1994): 361-376.
- CHOMSKY, Noam. «The Colombia Plan: April 2000.» *The Noam Chomsky website*. junio de 2000. <http://www.chomsky.info/articles/200006--.htm> (último acceso: junio de 2015).
- COLARESI, Michael. "Shocks to the System: Great Power Rivalry and the Leadership Long Cycle." *The Journal of Conflict Resolution* (Sage Publications, Inc.) 45, no. 5 (2001): 569-593.
- Congreso de Viena. «Acta Final.» Editado por Modesto Seara Vázquez. *Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles*. México, D. F.: UNAM, 1815. 25-40.

- Cuádruple Alianza. «Tratado de París.» Editado por Modesto Seara Vázquez. *Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles*. México, D. F.: UNAM, 1815. 44-47.
- DE MARRAIS, Elizabeth, Luis Jaime CASTILLO, y Timothy EARLE. «Ideology, Materialization, and Power Strategies.» *Current Anthropology* (The University of Chicago Press) 37, n° 1 (1996): 15-31.
- DE VENANZI, Augusto. *Globalización y corporación*. Barcelona: Anthropos, 2002.
- DUBIEL, Helmut. *¿Qué es neoconservadurismo?* Barcelona: Editorial Anthropos, 1993.
- EISENHOWER, Dwight. *Farewell radio and television address to the american people*. 17 de enero de 1961. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12086&st=&st1=> (último acceso: junio de 2015).
- EMMER, Pieter. «The Rise and Decline of the Dutch Atlantic, 1600–1800.» En *Dutch Atlantic Connections, 1680-1800*, de Gert Oostindie y Jessica Roitman, 339-356. Leiden: Brill, 2014.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University, 1990.
- FALKNER, Robert. «American hegemony and the global environment.» *International Studies Review* 7 (2005): 585-599.
- FITZPATRICK, Matthew. «Carneades and the conceit of Rome: transhistorical approaches to imperialism.» *Greece & Rome* (Cambridge University Press) 57, n° 1 (2010): 1-20.
- FUENTES LÓPEZ, Carlos. *El racionalismo jurídico*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- GARAMONE, Jim. «Slotkin vows to address global security challenges.» *U. S. Department of Defense*. 2 de diciembre de 2014. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=123740> (último acceso: febrero de 2015).
- GASCOIGNE, John. "The Eighteenth-Century Scientific Community: A Prosopographical Study." *Social Studies of Science* (Sage Publications, Ltd.) 25, no. 3 (1995): 575-581.
- GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- . «The theory of hegemonic war.» *Journal of Interdisciplinary History* (The MIT Press) 18, n° 4 (primavera 1988): 591-613.
- . *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- GREEN, Timothy. «Central Bank gold reserves. An historical perspective since 1845.» *New World Economy*. noviembre de 1999. http://www.newworldeconomics.com/archives/2014/081714_files/WGC%20central%20bank%20gold%20reserves.pdf (último acceso: mayo de 2015).

- HAGGARD, Stephan, y Beth SIMMONS. «Theories of international regimes.» *International Organization* 41, n° 3 (1987): 491-517.
- HARKAVY, Robert. «Long cycle theory and hegemonic powers' basing networks.» *Political Geography*, n° 18 (1999): 941-972.
- HELD, David, y Anthony MCGREW. *Globalización/Antiglobalización*. Barcelona: Paidós, 2003.
- HOBBSAWM, Eric. *La era de la revolución: 1789-1848*. Buenos Aires: Paidós, 2009.
- HOFSTADTER, Richard. *La tradición política norteamericana*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- HOLBRAAD, Carsten. *Las potencias medias en la política internacional*. México, D. F.: FCE, 1989.
- HOPKINS, Terence. «Note on the Concept of Hegemony.» *Review* (Fernand Braudel Center) 13, n° 3 (1990): 409-411.
- HOPKINS, Terence, y Immanuel WALLERSTEIN. «Cyclical Rhythms and Secular Trends of the Capitalist World-Economy: Some Premises, Hypotheses, and Questions.» *Review* (Fernand Braudel Center) 2, n° 4 (1979): 483-500.
- HUGILL, Peter. "The American Challenge to British Hegemony, 1861-1947." *Geographical Review* (American Geographical Society) 99, no. 3 (2009): 403-425.
- HUNG, Ho-fung. «Hegemonic Crisis, Comparative World-Systems, and the Future of Pax Americana.» *Journal of World-Systems Research* 23, n° 2 (2017): 637-648.
- HUNTINGTON, Samuel. «Conservatism as an Ideology.» *The American Political Science Review* (American Political Science Association) 51, n° 2 (1957): 454-473.
- IKENBERRY, John. «American hegemony and East Asian order.» *Australian Journal of International Affairs* (Carfax Publishing) 58, n° 3 (septiembre 2004): 353-367.
- JARRETT, Mark. *The Congress of Vienna and its Legacy. War and Great Power Diplomacy after Napoleon*. New York: I.B.Tauris & Co. Ltd, 2013.
- KEGLEY, Charles, y Gregory RAYMOND. «The Long Cycle of Global War and the Transformation of Alliance Norms.» *Journal of Peace Research* (26) 3 (1989): 265-284.
- KENNEDY, John F. «Inaugural Address.» *The American Presidency Project*. 20 de enero de 1961. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8032> (último acceso: junio de 2015).
- . «President Kennedy at Independence Hall.» *John F. Kennedy Presidential Library and Museum*. 4 de julio de 1962. <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/RrjaDhW5B0OYm2zaJbyPgg.aspx> (último acceso: marzo de 2015).
- KENNEDY, Paul. *Auge y caída de las grandes potencias*. México, D. F.: DeBols!!lo, 2007.

- KEOHANE, Robert. *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KIM, Woosang. «Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo.» *World Politics* (Cambridge University Press) 45, n° 1 (1992): 153-172.
- KINDLEBERGER, Charles. *The World in Depression 1929-1939*. London: University of California Press, 1986.
- KISSINGER, Henry. *A World Restored. The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*. New York: Grosset & Dunlap, 1964.
- . *La Diplomacia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- KLINGBERG, Frank. «Historical periods, trends, and cycles in international relations.» *Journal of Conflict Resolution* (Sage Publications, Inc.) 14, n° 40 (1970): 505-511.
- KOHOUT, Franz. «Cyclical, Hegemonic, and Pluralistic Theories of International Relations: Some Comparative Reflections on War Causation.» *International Political Science Review* (Sage Publications, Ltd.) 24, n° 1 (2003): 51-66.
- KRISCH, Nico. «International law in times of hegemony: unequal power and the shaping of the international legal order.» *European Journal of International Law* 16, n° 3 (2005): 369-408.
- KUGLER, Jacek, Ronald TAMMEN, y Siddharth SWAMINATHAN. «Power transitions and alliances in the 21st century.» *Asian Perspective* (25) 3 (2001): 5-29.
- LEITNER, Jonathan. "An Incorporated Comparison: Fernand Braudel's Account of Dutch Hegemony in a World-Ecological Perspective." *Review* (Fernand Braudel Center) 30, no. 2 (2007): 97-135.
- LESTER, Simon. «El internacionalismo liberal.» *El Cato*. 22 de enero de 2015. <http://www.elcato.org/el-internacionalismo-liberal> (último acceso: junio de 2015).
- LEVY, Jack. «Preventive war and democracies politics.» *International Studies Quarterly* 52 (2008): 1-24.
- . *War in the Modern Great Power System, 1495-1975*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1983.
- LIPPMAN, Walter. «The Cold War.» *Annenberg Learner*. 1947. <http://www.learner.org/workshops/primarysources/coldwar/docs/lippman.html> (último acceso: noviembre de 2014).
- MARX, Karl. *El capital. Tomo I*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- MODELSKI, George. «The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State.» *Comparative Studies in Society and History* 20, n° 2 (abril 1978): 214-235.

MODELSKI, George, y Patrick MORGAN. «Understanding Global War.» *The Journal of Conflict Resolution* (Sage Publications, Inc.) 29, n° 3 (1985): 391-417.

MORALES RUVALCABA, Daniel. «Interregno hegemónico y competencia interestatal.» *Foreign Affairs Latinoamérica*. marzo de 2018. <http://revistafal.com/interregno-hegemonico-y-competencia-interestatal/> (último acceso: julio de 2018).

MORGAN, James. «Qué es la "asistencia letal defensiva" que pide Ucrania.» *BBC*. 7 de febrero de 2015. http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/02/150205_internacional_armas_defensivas_ucrania_msd (último acceso: febrero de 2015).

MORGENTHAU, Hans. *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.

MORRISON, James. «Before Hegemony: Adam Smith, American Independence, and the Origins of the First Era of Globalization.» *International Organization* (Cambridge University Press) 66, n° 3 (2012): 395-428.

NIXON, Richard. «Address to the Nation on the War in Vietnam.» *The American Presidency Project*. 3 de noviembre de 1969b. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2303&st=&st1=> (último acceso: junio de 2015).

—. «Informal remarks in Guam with newsmen.» *The American Presidency Project*. 25 de julio de 1969a. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2140&st=&st1=> (último acceso: junio de 2015).

NOUSS, Alexis. «Perspectives transhistoricistes.» *TTR (Érudit)* 20, n° 1 (2007): 141-170.

OOSTINDIE, Gert. "Dutch Atlantic Decline during "The Age of Revolutions"." In *Dutch Atlantic Connections, 1680-1800*, by Gert Oostindie and Jessica Roitman, 309-335. Leiden: Brill, 2014.

ORGANSKI, A.F.K. *World Politics*. New York: Knopf, Inc., 1958.

ORGANSKI, A.F.K., y Jacek KUGLER. *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

PAPE, Robert. «Empire falls.» *The National Interest* (Center for the National Interest) 99 (2009): 21-34.

POGGIO TEIXEIRA, Carlos Gustavo. «Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa.» Editado por Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional* 50, n° 002 (2007): 80-96.

POLANYI, Karl. *La gran transformación*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2011.

- RASLER, Karen, y William THOMPSON. *The Great Powers and Global Struggle, 1490-1990*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1994.
- ROCHA, Alberto, y Daniel MORALES. «El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta trans-estructural.» *Geopolítica(s)* (Universidad Complutense de Madrid) 9, nº 1 (2018): 137-169.
- RODRIGO, Ángel. «El Derecho internacional hegemónico y sus límites.» *Anuario Español de Derecho Internacional* (Universidad de Navarra) XXIII (2007): 147-207.
- ROSECRANCE, Richard. «Long cycle theory and international relations.» *International organization* 41, nº 2 (primavera 1987): 283-301.
- ROVNER, Joshua, y Caitlin TALMADGE. «Hegemony, force posture, and the provision of public goods: the once and the future role of outside powers in securing Persian Gulf oil.» *Security Studies* (Routledge) 23, nº 3 (2014): 548-581.
- RUIZ RAMAS, Rubén. «Trump 2.0 y Rusia en un teatro multipolar con sombras chinescas.» *Tribuna Norteamericana* (Universidad de Alcalá), nº 25 (2017): 31-37.
- SANDOVAL, Luis. «La hegemonía mundial de las potencias. Una aproximación teórica.» *Problemas del Desarrollo* (Universidad Nacional Autónoma de México) 34, nº 131 (2002): 97-129.
- SCHROEDER, Paul. «Did the Vienna Settlement Rest on a Balance of Power?» *The American Historical Review* (Oxford University Press) 97, nº 3 (1992): 683-706.
- SCHWARZMANTEL, John. *Ideology and Politics*. London: SAGE Publications Ltd., 2008.
- SLUITER, Engel. "Dutch Maritime Power and the Colonial Status Quo, 1585-1641." *Pacific Historical Review* (University of California Press) 11, no. 1 (1942): 29-41.
- SMUTS, Jan. *The League of Nations: a practical suggestions*. Toronto: London Hodder and Stoughton, 1918.
- SOLANA, Javier. «Marte y Venus, reconciliados.» *El País*. 14 de abril de 2003. http://elpais.com/diario/2003/04/14/internacional/1050271214_850215.html (último acceso: marzo de 2015).
- SOLL, Jacob. "Accounting for Government: Holland and the Rise of Political Economy in Seventeenth-Century Europe." *Journal of Interdisciplinary History* (MIT Press) XI, no. 2 (2009): 215-238.
- SOYSA, Indra, John ONEAL, y Yong-Hee PARK. «Testing Power-Transition Theory Using Alternative Measures of National Capabilities.» *The Journal of Conflict Resolution* (Sage Publications, Inc.) 41, nº 1 (1997): 509-528.

- STAPELBROEK, Koen. «Dutch decline as a European phenomenon.» *History of European Ideas* (Elsevier Ltd.) 36 (2010): 139-152.
- STEGER, Manfred, y Ravi ROY. *Neoliberalismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2011.
- STERLING-FOLKER, Jennifer. «Realist-Constructivism and Morality.» *International Studies Review* (The International Studies Association) 6, n° 2 (2004): 341-343.
- STRUHL, Karsten. «Marx and Human Nature: The Historical, the Trans-Historical, and Human Flourishing.» *Science & Society* (Guilford Press) 80, n° 1 (2016): 78-104.
- SZAYNA, Thomas, y otros. *The emergence of peer competitors*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001.
- TAMAMES, Ramón. *Estructura económica internacional*. México, D. F.: Alianza Editorial, 1991.
- TAMMEN, Ronald, y otros. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House Publishers, 2000.
- TAYLOR, Peter. «Britain's Changing Role in the World-Economy.» *Review* (Fernand Braudel Center) 13, n° 1 (1990): 33-48.
- . «Ten Years That Shook the World? The United Provinces as First Hegemonic State.» *Sociological Perspectives* (Sage Publications, Inc.) 37, n° 1 (1994): 25-46.
- TAYLOR, Peter, Michael HOYLER, y David EVANS. «A Geohistorical Study of 'The Rise of Modern Science': Mapping Scientific Practice Through Urban Networks, 1500-1900.» *Minerva* (Springer) 46, n° 4 (2008): 391-410.
- TEMPLE, William. *Observations upon the United Provinces of the Netherlands*. London: A. Maxwell for Sa. Gellibrand, 1673.
- TÉTREAULT, Mary Ann. «The Declining Hegemony Thesis.» *The Journal of Politics* (The University of Chicago Press) 49, n° 1 (1987): 282-290.
- THOMPSON, William. «Long Waves, Technological Innovation, and Relative Decline.» *International Organization* (The MIT Press) 44, n° 2 (1990): 201-233.
- . «Polarity, the Long Cycle, and Global Power Warfare.» *The Journal of Conflict Resolution* (The Journal of Conflict Resolution) 30, n° 4 (1986): 587-615.
- . «Uneven economic growth, systemic challenges and global wars.» *International Studies Quarterly* 27, n° 3 (septiembre 1983): 341-355.
- TRUMAN, Harry. «Special message to th Congress presenting a 21-point program for the reconversion period.» *The American Presidency Project*. 6 de septiembre de 1945. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12359#axzz1NgTWreWb> (último acceso: junio de 2015).

- VAN DE HAAR, Edwin. *Classical liberalism and International Relations theory*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- VAN DIJK, Teun. *Ideología*. Barcelona: Gedisa, 2006.
- Vergara Estévez, Jorge. «La utopía neoliberal y sus críticos.» *Polis* (Universidad de Los Lagos) 2, n° 6 (2003).
- WALLERSTEIN, Immanuel. *La decadencia del poder estadounidense*. México: Ediciones Era/Editores Independientes, 2005.
- . *The essential Wallerstein*. New York: The New Press, 2000.
- . *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Oakland: University of California Press, 2011a.
- . *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750*. Oakland: University of California Press, 2011b.
- . *The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730s–1840s*. Oakland: University of California Press, 2011c.
- . *The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914*. Oakland: University of California Press, 2011d.
- WEBB, Michael, y Stephen KRASNER. «Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment.» *Review of International Studies* (Cambridge University Press) 15, n° 2 (1989): 183-198.
- WESSEL, David. «Did "Great Recession" live up to the name?» *The Wall Street Journal*, 8 de abril de 2010.
- WILSON, C. H. "The Economic Decline of the Netherlands." *The Economic History Review* (Wiley) 9, no. 2 (1939): 111-127.
- WILSON, Woodrow. «Address of President. Opening campaign for fourth liberty loan.» *Hathi Trust Digital Library*. 27 de septiembre de 1918c. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015078050658;view=1up;seq=1> (último acceso: mayo de 2015).
- . *Address to a joint session of Congress on the conditions of peace*. 8 de enero de 1918a. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65405> (último acceso: mayo de 2015).
- . *President Wilson's address to Congress, analyzing german and austrian peace utterances*. 11 de febrero de 1918b. <http://www.gwpda.org/1918/wilpeace.html> (último acceso: mayo de 2015).
- ZINN, Howard. *La otra historia de los Estados Unidos*. México, D. F.: Siglo XXI Editores, 2005.

ZUBOK, Vladislav. *Un imperio fallido*. Barcelona: Crítica, 2008.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Dezembro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Balancing in Unipolarity: who is
afraid of balance of power?*

Augusto César Dall'Agnol

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

BALANCING IN UNIPOLARITY: WHO IS AFRAID OF BALANCE OF POWER¹?

Augusto César Dall'Agnol²

Abstract: through a critical bias, this article aims to analyze the implications of unipolarity for balancing behavior. In order to do so, it discusses the dynamics of balance of power theory, assumed to be inoperative in the post-Cold War period by main academic debates over unipolarity: i) unipolar stability; ii) balance of threats; iii) soft balancing; iv) liberal institutionalism. We argue that these approaches, including the unipolar illusion view, tied to the balance of power theory, overestimate the effects of unipolarity on balancing behavior of other states. In this sense, we assume here that issues related to the unipolar moment are directly connected to discussions on hegemonic interregnum. Concluding that balance of power dynamics, especially those of hard balancing, are still observed in the post-Cold War era, we criticize two main conclusions from the literature: i) that balancing became inoperative and; ii) that the only available strategies to other states are soft balancing and bandwagoning. In sum, this conclusion has directly implication on strategies available both to the United States and to its main competitors.

Keywords: Unipolarity. Balance of power. Balancing.

BALANCEAMENTO NA UNIPOLARIDADE: QUEM TEM MEDO DA BALANÇA DE PODER?

Resumo: o presente artigo busca analisar, a partir de um viés crítico, as implicações da unipolaridade para o comportamento de balanceamento. Desta forma, trata-se de rediscutir as dinâmicas da teoria da balança de poder, tidas enquanto inoperantes no período pós-Guerra Fria pelos principais debates acadêmicos em torno da unipolaridade: i) estabilidade unipolar; ii) balança de ameaças; iii) *soft balancing* e; iv) liberal institucionalismo. O que se argumenta é que, inclusive a abordagem da ilusão unipolar, vinculada à teoria da balança de poder, tais abordagens superestimaram os efeitos da unipolaridade para o balanceamento por parte de outros Estados. Neste sentido, entende-se que as discussões relacionadas ao momento unipolar

¹ This title is a reference to Walt's (2017) article: "*Who's afraid of balance of power?*".

² Graduate student in International Strategic Studies at the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI - UFRGS). Graduate researcher at the Study Group on State Capacity, Security and Defense (GECAP). Holds a scholarship from the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES). E-mail: a.agnol@gmail.com.

relacionem-se, diretamente, com aquelas do interregno hegemônico. Isso porque, ao concluir que as dinâmicas da balança de poder, especialmente o *hard balancing*, ainda são observadas no pós-Guerra Fria, inverte-se as duas principais ponderações na literatura: i) que o balanceamento por parte de outros tornou-se inoperante e; ii) que as únicas estratégias disponíveis a estes Estados seriam a de *soft balancing* e a de *bandwagoning*. Em suma, tal conclusão tem implicações diretas para as estratégias disponíveis tanto para os Estados Unidos quanto para os seus principais rivais.

Palavras-chave: Unipolaridade. Balança de poder. Balanceamento.

[...] *les temps court est la plus capricieuse, la plus trompeuse des durées*³ (Braudel, 1958, p. 728).

I. Introduction

The debates over a “post-American” (Zakaria, 2008) and “post-Western” (Stuenkel, 2016) world, over the end of “American world order” (Acharya, 2014) and of the “liberal international order” (Ikenberry, 2018), as well as over the emergence of a “post-hegemonic global order” (Vezirgiannidou, 2013) have been mainly focused on discussing ongoing transformations and possible future changes to order in the system. On the other hand, the most relevant controversies on changes to polarity in the international system after the Cold War often argue that the theory of balance of power does not work now as it did before, especially because of unipolarity⁴ (Brooks, Wohlforth, 2008; Pape, 2005; Paul, 2005; Wohlforth, 1999). Therefore, this article seeks to contribute to this special edition through a broad theory debate dealing with issues pertaining to a hegemonic interregnum that halted intense international interstate competition.

In that sense we point out that Schweller and Pu (2011), for example, correctly realized unipolarity is the only system in which balancing is a revisionist policy rather than a policy aimed at maintaining the *status quo*⁵. Therefore, “any state or coalition of states seeking to restore a balance is, by definition, revisionist” (Schweller, Pu, 2011, p. 45). Furthermore, the logic underpinning their argument is that “balancing under unipolarity must be preceded by a delegitimation phase” (Schweller, Pu, 2011, p. 46). Thus, the end of unipolarity would have to go through a *delegitimation* of the only pole in the system as well as through a process of *deconcentration* of power.

It is immediately worth pointing out that this argument is not wrong. However, we understand here that those are two different processes – albeit strongly connected. Hence, the study of delegitimation might be more appropriate for questions about the “liberal order led by the United States” (Ikenberry, 2001), while deconcentration of power is more aimed towards

³ “The short term is the most capricious, the most deceptive of time periods”.

⁴ Reviewing Waltz’s (1979) balance of power theory is not under the scope of this article. However, it is worth mentioning its two main hypotheses about state behavior. The first is that when states are confronted with challenges to their security, they mobilize their domestic resources and seek foreign assistance from their allies. Those efforts to increase security are called balancing behavior. The second hypothesis is that states emulate forms and practices adopted by each other (Waltz, 1979, p. 124-127).

⁵ For an opposite approach under which the United States are a “revisionist hegemony”, see Jervis (2006).

research designs targeted at changes to polarity in the system. Therefore, this article focuses on analyzing the implications of unipolarity for balancing, especially internal balancing, through a critical perspective⁶. Here, we consider internal balancing to be one of several different possible ways for polarity in the system to change (Dawood, 2013). In light of that, we discuss the dynamics of balance of power theory, which many academic debated about the “unipolar moment” did not believe to be appropriate for the post-Cold War period (Krauthammer, 1990).

Therefore, the discussion revolves around the validity of balance of power theory (Waltz, 1979) for the post-Cold War period. After the end of the Soviet Union, we could clearly notice an unprecedented concentration of power in the United States. Wohlforth (1999), for example, is strongly concerned with using empirical data to show how exceptional United States' concentration of material capabilities is. However, this article does not aim at demonstrating this exceptionality, as it is largely a consensus in academia. Therefore, we consider unipolarity to be a given fact. Here, we understand that "polarity is a theoretical construct; real international systems only approximate ideal types"⁷ (Brooks, Wohlforth, 2006, p. 13).

Furthermore, we also highlight that academic debate over unipolarity focused on its stability and duration. Monteiro (2011) criticizes the excessive focus of those debates on how and when unipolarity will end. It is worth mentioning that here we do not seek to deal with issues pertaining to the stability of unipolarity; its duration, however, is our main focus. This debate is aimed at different degrees of stability observed in different configurations of distribution of material capabilities among states - unipolarity (Organski, Kugler, 1980; Wohlforth, 1999), bipolarity (Mearsheimer, 1990; 2001; Waltz, 1964; 1979), and multipolarity (Deutsch, Singer, 1964)⁸.

According to Paul (2005, p. 52), “traditional balance of power theory [...] fails to explain state behavior in the post–Cold War era”. Even though the balance of power theory seeks to explain systemic results⁹ rather than behavior of states, this debate stems from the fact that

⁶ According to Waltz (1979), states balance in two ways: i) alliances, or coalitions, with other states - external balancing; or ii) mobilization of social resources - internal balancing.

⁷ I.e. polarity may vary according to criteria established for measuring it. In that sense, we must highlight the argument stating that the post-Cold War international system is tripolar (United States, China, and Russia), even though there is great asymmetry towards the United States (Cepik, 2013).

⁸ For a more in-depth analysis about stability and polarity, see Van Evera (1990).

⁹ Here, we understand that testing a theory about the system, such as the balance of power theory, against state behavior depends on a previous act of translation into foreign policy theories (Singer, 1961; Martin, 2003). This distinction is of utmost importance as it pertains to the change of one level of analysis into another within the ladder of abstraction (Sartori, 1970; Mair, 2008). Therefore, we highlight that in terms of research design, research programs applying the concept of balance of power can be divided into two different paths: i) those seeking to explain systemic results; and ii) those seeking to explain state behavior (Nexon, 2009).

“since the end of the Cold War, no major power in the international system appears to be engaged in internal balancing against the United States” (Lieber, Alexander, 2005, p. 119). Brooks and Wohlforth (2008, p. 23) also argue that “general patterns of evidence since the advent of unipolarity are [...] inexplicable in traditional balance-of-power terms”. Furthermore, after the rise of unipolarity, there has been growing academic debate about grand strategies that may be adopted by the United States. Different authors provide largely contrasting recommendations on how the United States should perpetuate unipolarity¹⁰.

Thus, we may identify five lines of arguments regarding the stability and duration of unipolarity. It is worth mentioning that these categories are set to organize debates, and there may be overlaps and points of convergence between arguments presented here. In face of that, this article is structured as follows. The first section seeks to discuss arguments about stability in unipolarity (Brooks, Wohlforth, 2005; 2008; 2016; Wohlforth, 1999). Following that, the second section is aimed at analyzing propositions from balance of threat (Mastanduno, 1997; Walt, 2002; 2006) and soft balancing (Pape, 2005; Paul, 2005) theories. Finally, the third section analyzes debates over liberal institutionalism (Ikenberry, 1998; 2001) and arguments from those who propose an “unipolar illusion”¹¹ (Layne, 1993; 2006a; 2006b; Waltz, 1993; 2000). The Concluding Remarks for this article will link discussions on unipolarity to those on hegemonic interregnum, especially as critical analysis about unipolarity allows for different choices both for the United States and for their main competitors.

II. Unipolar stability: prohibitive costs and ineffectiveness of balance of power

According to the unipolar stability perspective, unipolarity has made systemic balancing “prohibitively costly” (Wohlforth, 1999, p. 8), especially after the unprecedented concentration of material capabilities by the United States. In light of that, the balance of power theory has become mostly inoperative (Brooks, Wohlforth, 2008) after 1991, particularly because of non-observance of balancing by other states¹². Therefore, for unipolarity the relationship between distribution of material capabilities and balancing would be curvilinear. That is to say, states would balance each other up to a certain point. If the concentration of material capacities of a

¹⁰ A summary of those recommendations is not the focus of this paper but may be found in Art (2003) and Posen & Ross (1996).

¹¹ The terms “unipolar stability” and “unipolar illusion” come from Acharya (2014).

¹² According to Wohlforth (1999, p. 18), no great power is balancing the United States, and most of them reduced their military expenditure more rapidly than the United States. The author thus explains that any effort to directly compete against the United States is futile, and no state even tries to counterbalance them.

state exceeds that threshold, other states increasingly start to perceive balancing as futile, hence they would be less inclined to adopt that strategy (Brooks, Wohlforth, 2008, p. 23; Wohlforth, 1999, p. 23; 35).

Consequently, the international system would be unequivocally unipolar, as “the United States would enjoy a much larger margin of superiority over the next most powerful state or, indeed, all other great powers combined than any leading state in the last two centuries”. In light of that, the United States would have more freedom than any other state to disregard system constraints and incentives (Wohlforth, 1999, p. 7-8). Furthermore, it is worth highlighting that the United States are the first state in modern history to enjoy a decisive prevalence in all components of power¹³ (economic, military, technological, and geopolitical) (Wohlforth, 1999, p. 13; 20). Therefore, because of an extremely uneven distribution of power, “we should expect world politics to work much differently now than in the past” (Wohlforth, 1999, 22). Unipolarity would then transform the nature of international politics, denying balancing dynamics proposed by Waltz’s theory.

The explanation for lack of balancing against the United States offered by unipolar stability is, most of all, that “the expected costs of balancing remain prohibitive” (Wohlforth, 1999, p. 8). I.e., the exceptionality of the case of the United States stems from the fact that, once “no country comes close to matching the comprehensive nature of U.S. power, an attempt to counterbalance would be far more expensive than a similar effort in any previous international system” (Brooks, Wohlforth, 2008, p 23). Therefore, the United States would be “immune from counterhegemonic balancing because overwhelming U.S. military and economic power” (Layne, 2006a, p. 36) and, in light of that, “unipolarity makes balancing so costly as to render the dynamics of balancing inoperative”¹⁴ (Brooks, Wohlforth, 2008, p. 71). Therefore, not only would unipolarity be peaceful, but also durable (Wohlforth, 1999, p. 8).

The normative component of this approach, in turn, is related to the fact that “there is no reason to expect that reducing either U.S. power or the level of its global engagement would

¹³ However, the understating that “unipolarity is a structure in which one state's capabilities are too great to be counterbalanced” (Wohlforth, 1999, p. 9) seems tautological. That is to say, from that understanding, international system would be unipolar if capabilities of one state are too great to be counterbalanced. At the same time, the main argument of the theory - that balance of power dynamics are inoperative - stems exactly from the unipolar organization of the system. Not only is this a cyclical process, those criteria to define polarity are extremely vague and unprecise. After all, impossibility of counterbalancing in unipolar systems is a premise - or a desire - rather than a theory construct within unipolar stability.

¹⁴ Inoperancy of balancing dynamics are related mainly to the idea that unipolarity favors the absence of war between great powers and low levels of competition for prestige and security due to two reasons. The first one is that “the leading state's power advantage removes the problem of hegemonic rivalry from world politics”. The second one, in turn, is that it “reduces the salience and stakes of balance-of-power politics among the major states”. In light of that, systemic competition in unipolarity would be minimal (Wohlforth, 1999, p. 23; 25).

reduce other states' incentives to build up their capabilities" (Brooks, Wohlforth, 2008, p. 96). On the contrary, Brooks and Wohlforth (2008) argue that United States' withdrawal from the world as proposed by neoisolationists could easily generate new security dynamics that produce much greater incentives for other powers to increase their capabilities¹⁵.

In light of that, the clearer the distribution of power, the more states are expected to share expectations on the high cost of balancing, which would then probably be doomed to fail (Wohlforth, 1999, p. 39). Therefore, the only remaining strategy for other states would be bandwagoning with the United States¹⁶ (Wohlforth, 1999, p. 25). However, we must take into account that the objective of primacy proposed by unipolar stability "is not merely to preserve peace among the great powers, but to preserve US. supremacy by politically, economically, and militarily outdistancing any global challenger" (Posen, Ross, 1997, p. 32). To achieve that, proponents of unipolar stability argue that military modernization should be one of the main priorities to deter other states from engaging in counterbalancing strategies. Therefore, it would be "logical for the United States military to pursue a level of qualitative superiority over potential challengers that would discourage them from entering the competition" (Posen, Ross, 1997, p. 41).

Finally, it is worth mentioning three unipolar stability arguments accepted here as they do not clearly oppose what we propose. The first is that "alliances [i.e., external balancing] cannot change the system's structure" and that "only the uneven growth of power [...] will bring the unipolar era to an end"¹⁷ (Wohlforth, 1999, p. 32). Related to that first point, the second one concerns the fact that "emulating the hegemon is hard [...] and extracting and allocating the resources needed to close the gap is harder still"¹⁸ (Brooks, Wohlforth, 2008, p. 37). Finally, the third argument concerns the fact that "most of the counterbalancing that has occurred since

¹⁵ We understand here that the unipolar stability perspective, one of the most influential on debates about current international system, echoes "Fukuyama's popular view of the 'end of history' and the universalization of Western liberal democracy" (Monteiro, 2011, p. 10).

¹⁶ This author strongly disagrees with Wohlforth's (1999) argument that bandwagoning is the only strategy available for other states in a unipolar system. This is mainly due to the normative component that is intrinsic to the unipolar stability approach. This approach tries to convince United States politicians to reinforce unipolarity in order to avoid counterbalancing from other states. At the same time, the normative character for academics and politicians from other states is implicit: it is futile to engage in counterbalancing strategies. Considering that, we understand that there is no logical reason to believe bandwagoning is the only strategy available for other states in a unipolar system.

¹⁷ However, simply an uneven growth rate between states is not enough for internal balancing to exist – although we do agree that different growth levels in states are one of the main ways for new power poles to rise. Thus, states need to transform that growth into military capabilities (Dawood, 2013; Waltz, 1979).

¹⁸ This point is particularly relevant. On the other hand, we understand that those difficulties and limitations pertain mainly to balancing studies, as they deal with internal components of states rather than with balance of power itself. One example of such work can be found in Taliaferro (2009).

1991 has been rhetorical” (Wohlforth, 1999, p. 35), which will be discussed below when we criticize the arguments of soft balancing.

III. Balance of threats and soft balancing: benign hegemony and self-restraint

Unlike unipolar stability, balance of threats theory seeks to explain the lack of balancing after the Cold War based on the idea that unipolarity is not necessarily a threat to other states¹⁹. Therefore, the “anomaly of states failing to balance U.S. Power largely vanishes if we focus not on power but on *threats*” (Walt, 2002, p. 133). This implies assuming that the balance of threats theory can explain and predict post-Cold War international system. In that sense, although the United States are the most powerful state in the system by a large margin, this does not mean it threatens vital interests of other states (Walt, 2002, p. 139). In short, balance of threat logic is that a state understood to be aggressive may encourage other states to counterbalance it, even if not the most powerful in the system. On the other hand, even the most powerful state may avoid being counterbalanced if it is not perceived as aggressive by other states²⁰ (Pape, 2005, p. 19).

The main understanding is that through its own self-restraint a *benign hegemon* may be able to prevent other great powers from rising and engaging in balancing strategies²¹ (Mastanduno, 1997, p. 88; Walt, 2002, p. 140; 146). In light of that, we must also point out that if the United States have an interest in “discouraging other states [...] from joining forces against it [external balancing]”, then they should “eschew policies that force different adversaries to overlook their differences and to make common cause against the United States” (Walt, 2005, p. 227). However, such self-restraint does not directly imply a reduction of United States’ material power. Therefore, as unipolar stability, balance of threats understands that the enormous difference in power between the United States and other states helps them to maintain the system unbalanced. In that sense, “maintaining its material superiority is the first step

¹⁹ This approach is based on Walt’s (1987) work. The main criticisms adopted against balance of threat proposals may be found in Layne (1993, p. 13-15; 2006a, p. 20-22). We especially understand that “the theory’s most important weakness is its inability to draw a clear distinction between ‘power’ and ‘threat’” (Layne, 2006a, p. 20).

²⁰ Such understanding of lack of counterbalancing from other states because of the benign character of the United States and because of the fact that other states do not see them as a threat may be also found in Glaser (2011).

²¹ This understanding comes specially from the fact that in unipolarity - differently from bipolar and multipolar systems - the only power pole is not so sensitive to systemic constraints. Consequently, balance of threats’ argument is that, faced with this situation, the United States should restrain themselves, so they do not encourage new counterbalancing dynamics. The same criticism Schweller (2001) voices against Ikenberry (2001) regarding the possibility of self-restraint in a unipolar system may be applied to Walt (2002; 2006).

towards discouraging the formation of a countervailing coalition” against the United States²² (Walt, 2002, p. 142).

Likewise, if the United States wish to maintain their prevalent position for as long as possible, they should “persuade the rest of the world that U.S. primacy is preferable to the likely alternatives” (Walt, 2005, p. 247). Thus, what we may conclude is that, albeit indirectly, unipolarity does not represent a change in the nature of international politics, as advocated by unipolar stability. This is due to the fact that the system would only refrain from taking off-balancing actions if states did not see United States’ intentions as threatening²³. Otherwise, counterbalancing measures would be resumed. The largest issue at hand, then, is how can the United States maintain their material primacy but, at the same time, not be seen as a threat by other states²⁴. Walt’s (2002; 2006) ongoing answer to that question is self-restraint through an *offshore balancing*²⁵ strategy.

A third interpretation for unipolarity is *soft balancing* (Pape, 2005; Paul, 2005). We immediately have to point out that this approach is closely related to the arguments of balance of threats (Brooks, Wohlforth, 2008, p. 61), even though that is not widely recognized. On the other hand, although those two lines of arguments are close in some major points, they constitute different perspectives on unipolarity.

In light of that, “if balancing implies restraining the power and threatening behavior of the hegemonic actor, strategies other than military buildups [internal balancing] and alliance formation [external balancing] should be included in balance of power theory”²⁶ (Paul, 2005, p. 71). Therefore, soft balancing includes “actions that do not directly challenge U.S. military preponderance but that use nonmilitary tools to delay, frustrate, and undermine aggressive unilateral U.S. military policies” (Pape, 2005, p. 10). In short, in a unipolar system, other states should adapt to unipolarity through balancing strategies that avoid direct military confrontation with the United States.

²² Criticism voiced against unipolar stability because of the fact that supremacy makes all counterbalancing dynamics inoperable is similar to the one expressed here against balance of threat. I.e., the existence, or lack thereof, of counterbalancing from other states is conditioned to their perception about United States’ actions and intents, and not only to excessive concentration of power in one pole of the international system. Therefore, theory arguments blend with recommendations and, mostly, with wishes from those who propose them.

²³ According to Layne (1993), because of the idea of benign hegemon, balance of threats is similar to hegemonic stability (Gilpin, 1981), mainly under a collective goods perspective - Jervis (2009) also recognizes that. We further understand that the argument about a possibility of self-restraint by the benign hegemon also links balance of threats to liberal institutionalists (Ikenberry, 1998; 2001). This point will be developed here later.

²⁴ Walt (2002, p. 153) recognizes this, albeit indirectly.

²⁵ About the offshore balancing strategy, see Mearsheimer and Walt (2016).

²⁶ We understand here that soft balancing mistakenly equates balancing with restraint or constraint. This point will be developed later.

Therefore, the international system had no balancing whatsoever during the 1990s, as the cases of Iraq (1991), Bosnia (1995), and Kosovo (1999) show. This situation would only change “once the United States began to act in ways that would undermine its reputation for benign intent” (Pape, 2005, p. 21). Consequently, the adoption of soft balancing strategies by other states does not “lie in a shift in U.S. relative power, which has hardly changed in this short time” (Pape, 2005, p. 25). Instead,

[...] the key reason is that the Bush strategy is changing the United States’ long-enjoyed reputation of benign intent. Precisely because the United States is already so powerful, even a small change in how other perceive the aggressiveness of U.S. intentions can cause other major powers to be concerned about their security (Pape, 2005, p. 25).

In light of that, Pape (2005, p. 38) argues that after the Cold War soft balancing replaced traditional balancing “as the principal reaction of major powers to the Bush administration’s preventive war doctrine”. Such change in perception about United States’ intent entailed, firstly, soft balancing strategies and then, “if the unipolar leader’s aggressive policies do not abate, increasingly intense balancing efforts that could evolve into hard balancing”²⁷ (Pape, 2005, p. 18).

After those considerations, the remainder of this section on soft balancing shall be reserved for criticisms we voice against this approach. The first criticism will not be analyzed in-depth here but argues that soft balancing approaches do not “offer effective means for distinguishing soft balancing from routine diplomatic friction between countries” (Alexander, Lieber, 2005, p. 125). The second criticism is one of the contributions made by this article to the debate and is based on arguments by Brooks and Wohlforth (2005) – even though at the end, conclusions reached here are substantially different from those reached by those authors.

According to Brooks e Wohlforth (2005), constraints pointed out by soft balancing theorists are not a consequence of balance of power dynamics and cannot be explained by adding soft balancing to that theory. Therefore, “current practice of using balance of power concepts to describe and explain this behavior is costly in theoretical and policy terms” (Brooks, Wohlforth, 2005, p. 106). Thus, the “tendency to shoehorn policy disputes and bargaining dynamics into a simplistic balancing narrative has the effect of generating unwarranted support

²⁷ It is important to mention here Alexander & Lieber’s (2005) perspective on the reasons for lack of balancing. Opposing Pape (2005), those authors argue that this is mainly due to the fact that United States grand strategy after 9/11 was a threat for a very limited number of regimes and regions only. Consequently, “most countries either do not have a direct stake in the ‘war on terror’ or, often, share the U.S. interest in the reduction of threats from rogue states and terrorist groups” (Alexander, Lieber, 2005, p. 110).

for balance of power theory” (Brooks, Wohlforth, 2005, p. 106). And consequently, “such behavior does not validate balance of power theory” (Brooks, Wohlforth, 2005, p. 107).

Besides, according to them in “a unipolar world, soft balancing can be seen as the first observable implication that the world works the way balance of power theory expects it to” (Brooks, Wohlforth, 2005, p. 107). Brooks and Wohlforth (2005) believe that any effort to invoke an idea of soft balancing is not fruitful and strengthens balance of power theory. In short, the argument may be summarized in the idea that soft balancing is a way to “rework balance of power theory to accommodate a world without hard balancing” (Brooks, Wohlforth, 2005, p. 107). This is directly related to the recommendation from Brooks and Wohlforth (2005, p. 107) that academics “would be wise to invest their talents in investigating the novel dynamics of great power bargaining in today’s unipolar system rather than seeking to stretch old analytical concepts”.

In that sense, we understand that even though their criticism is adequate, their conclusions differ from those proposed by this article. Therefore, our understanding is that Pape (2005) and Paul (2005) seek to explain this anomaly in balance of power theory by creating *ad hoc* concepts. After all, those concepts distort – through conceptual stretching – the original concept of balancing proposed by Waltz (1979) in order to overcome criticism made to the predictive power of balance of power theory. We argue, thus, that balance of power theory does not require any *ad hoc* changes to overcome those criticisms²⁸.

Just as Brooks and Wohlforth (2005), then, we understand that soft balancing propositions are a failed attempt to stretch balance of power theory to the post-Cold War era. Unlike them, however, we assume that this failure does not come from the fact that the theory cannot be applied to that time period, but precisely from its predictive strength, which makes any soft balancing contribution unnecessary to maintain it. We argue here, hence, that Brooks and Wohlforth’s (2005) criticism, albeit partially correct, reflects a relentless effort to sustain the argument that balance of power dynamics have become inoperative after the Cold War.

IV. Liberal institutionalism and unipolar illusion: liberal order or balance of power?

The fourth approach – liberal institutionalism – is marginally related to balance of threats as it understands that the United States may be a benign hegemon or that they may self-

²⁸ Including those proposed by Layne (2006a), one of the strongest supporters of balance of power, through the idea of *leash-slipping*, as we will discuss below.

restrain voluntarily, especially through binding institutions²⁹. Ikenberry (2001, p. 54) argues, for example, that when creating “an institutionalized order”, a hegemonic state “might lock in favorable arrangements that continue beyond the zenith of its power”. Therefore, international order may remain intact even after the main pole of power loses its preeminent position in the system³⁰.

In light of that, institutions and alliances such as NATO work in predictable ways to bind not only smaller states, but also the United States³¹ (Ikenberry, 2001, p. 246-256). I.e., instead of perceiving the possibility of a long unipolar era from United States’ material primacy, Ikenberry (1998; 2001) argues that stability and duration of unipolarity are products of institutional arrangements built by the United States since the end of World War II. Therefore, unipolarity does not necessarily lead to counterbalancing by other states³².

In that sense, the United States restrained themselves through a network of binding alliances and multilateral commitments. Therefore, “American hegemony is reluctant, open, and highly institutionalized - or in a word, liberal. This is what makes it acceptable to other countries that might otherwise be expected to balance against hegemonic power, and it is also what makes it so stable and expansive” (Ikenberry, 1998, p. 77). In light of that, from a consensual and non-coercive constitutional order, the “hegemonic state gives up some freedom on the use of its power in exchange for a durable and predictable order that safeguards its interests in the future”³³ (Ikenberry, 1998, p. 56).

Finally, the fifth and last approach, unipolar illusion, indicates that the “unipolar moment” was just an interlude that would soon give way to multipolarity³⁴ (Layne, 1993; Waltz, 1993). This stems from the fact that concentration of power on a single state overcomes all dimensions that may be included in other states’ threat calculations. Therefore, United States’ unipolarity is threatening regardless of their location, intention and offense-defense balancing

²⁹ According to Layne (2006a, p. 26), for example, many primacists believe the United States may be a benign hegemon because they are a liberal democracy. Consequently, we must reflect that even with their different approaches (material x immaterial), unipolar stability and liberal institutionalist approaches are not necessarily antagonistic. This point can be seen in Brooks, Ikenberry and Wohlforth (2013).

³⁰ Even though this is relevant literature to understand the relationship between unipolarity and balancing, we will focus on liberal institutional arguments, especially because they are closer to the debate on systemic order than to the debate on system polarity.

³¹ About the argument in favor of liberal international order, see Deudney and Ikenberry (1999).

³² It is worth highlighting Kupchan’s (1998) contribution in that regard. According to him, the idea of self-restraint is fundamental also in unipolarity. He proposes the concept of “benign unipolarity”, especially for regional orders. Therefore, Kupchan (1998) assumes unipolarity in the international system may give way to a “benign tripolarity”.

³³ Criticism against Ikenberry’s (2001) work may be found in Schweller (2001). We wholly agree with the criticism voiced by the latter against the former.

³⁴ Layne (1993, p. 7) argued, for example, that unipolarity would give way to multipolarity anytime between 2000 and 2010. However, Layne (2006b, p. 147) himself admitted his prediction was wrong. This point will be further discussed below.

(Elman, 2003). In short, balancing foreseen by the balance of power theory would occur rapidly, thus neither a primacy strategy nor “benign/benevolent hegemony” could prevent counterbalancing (Layne, 2006a, p. 26).

Therefore, “faced with unbalanced power, some states try to increase their own strength or they ally with others to bring the international distribution of power into balance” (Waltz, 2000, p. 28). That means “states balance against hegemons, even those like the United States that seek to maintain their preeminence by employing strategies based more on benevolence than coercion” (Layne, 1993, p. 7). And that is because “a dominant power may behave with moderation, restraint, and forbearance. Even if it does, however, weaker states will worry about its future behavior” (Waltz, 1997, p. 915). After all, unipolarity threatens other states and makes them seek to restore balance of power (Waltz, 1997, p. 15-16).

According to Waltz (2000), thus, the structure of the international system continues to be anarchical. The difference, however, is that “for a time we will live with unipolarity” (Waltz 2000, p. 39). What changed, then, is the fact that since the demise of the Soviet Union, old limitations and constraints are more openly applied to the United States (Waltz, 1993, p. 52; 79). Furthermore, according to the unipolar illusion perspective, the United States’ position as the only power pole depends mainly on the rise of other states (Layne, 1993, p. 8). Hence, “theory enables one to say that a new balance of power will form but not to say how long it will take” (Waltz, 2000, p. 30). And that is because “in a unipolar system, the structural pressures on eligible states to increase their relative capabilities and become great powers should be overwhelming” (Layne, 1993, p. 12). In light of that, we can infer that “the United States is not exempt from the fate of past hegemons” (Layne, 2006a, p. 20) as proposed by unipolar stability.

However, Layne (2006b, p. 147) admits he and Waltz (1993; 2000) were wrong, especially in predicting that balancing against the United States would quickly restore balance of power distribution within the international system³⁵. Therefore, Layne (2006a, p. 9) introduces the concept of *leash-slipping*, through which states “build up their military capabilities to maximize their ability to conduct an independent foreign policy”³⁶. Layne’s

³⁵ Retrospectively, however, it is interesting to point out that Layne (1993, p. 37) and Waltz (2000, p. 30) understood, respectively, Germany and Japan; and the European Union, China and Japan as counterbalancing states. We will not judge here this aspect of the predictive power of their theory. We will only point out that both the proposition that states would quickly counterbalance the United States’ concentration of material capabilities and that balance of power would be restored again soon do not invalidate their theory. This will be further discussed in our concluding remarks.

³⁶ Layne (2006b, p. 143) also indicates that “we need to rethink how we define balancing [...] Thus, in today’s unipolar era [...] terrorism, soft balancing, opaque balancing, and semi-hard balancing” are examples of counterbalancing. However, those concepts suffer the same criticism as soft balancing, distancing Layne (2006a; 2006b) from Waltz’s (1979) balance of power theory in that regard.

(2006b, p. 147) analysis is correct in stating that balance of power theorists “did not foresee that virtually all the possible counterbalancers had internal problems that constrained their ability to engage in effective hard balancing against the United States”. This is exactly the point Taliaferro (2009) highlights, especially from the relationship between state power and internal balancing.

V. Concluding Remarks

We immediately have to highlight that discrepancies observed between those five interpretations about unipolarity “exist only because there is sufficiently ample empirical evidence to ground directly opposite arguments” (Magalhães, 2010, p. 40). In light of that, this article was not an effort to contrast theory proposals against empirical observations from the post-Cold War period, especially because there are evidences to support each of those views. To conclude – albeit in a partial way – the discussion on the relationship between unipolarity and balancing, it is worth mentioning three points.

First, the fact that all work mentioned here deals mainly with external balancing strategies, i.e., creation of alliances (external balancing), or soft balancing strategies. That happens in detriment of analyses focused on internal and hard balancing. Therefore, from research based on those two types of balancing, we understand that it is not necessary to amend balance of power theory. On the other hand, what has to be done is changing the focus to states’ domestic level to analyze internal balancing strategies. In that sense, for example, work by Dawood (2013), Resende-Santos (2007), Steff and Khoo (2014) and Taliaferro (2009) allow us to fully understand the post-Cold War period using balance of power theory, especially considering military innovation and emulation as internal balancing strategies³⁷. Consequently, if external balancing is not observed, the path is to analyze internal balancing, and not to multiply new concepts that express, at the end, routine diplomatic friction between countries.

Second, besides changing the focus of analysis, we understand theorists who analyzed the unipolar period to have fallen into a short-term trap as presented by Braudel (1958, p. 744). That happens because “the unipolar period is too short to test structural mechanisms” (Monteiro, 2011, p. 12). Therefore, an interpretation that balance of power is inoperative since

³⁷ One of the main criticisms voiced against Waltzian neorealism is the lack of a theory about the state (Wendt, 1987, p. 342). However, we understand that Waltz (1979) does propose a theory about the state, albeit minimalist or rudimentary (Hobson, 2000, p. 19; p. 30). The main contributions towards the development of a neorealist theory about the state may be found in Resende-Santos (2007), through the proposal of a *second image reversed* theory (Gourevitch, 1978).

the end of the Cold War because no new balance of power has been observed does not mean states are not counterbalancing the United States³⁸ (Layne, 2006a; Lobell, 2018). That is to say that even if the system remains unipolar – according to the criteria adopted by Brooks and Wohlforth (2016) – it is at least hard to deny there are ongoing balance of power dynamics, given: i) the denouncement of the Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM) in 2001 and the search for nuclear primacy by the United States, as well as the development of the concept of Conventional Prompt Global Strike (Lieber, Press, 2006; Woolf, 2018); and ii) consequent development of hypersonic weapons by Russia and China as a direct response to the denouncement of the ABM Treaty³⁹ (Dall’Agnol, Secchi, 2018).

The third point is that the unipolar stability perspective, one of the most influential on debates about the current international system, echoes “Fukuyama’s popular view of the ‘end of history’ and the universalization of Western liberal democracy” (Monteiro, 2011, p. 10). Just as the credibility of the “end of history” is compromised, we understand it is a matter of time until unipolar stability’s credibility also is. That is due to the fact that the impossibility of counterbalancing in unipolar systems is a premise – or a desire – rather than a theory construct. Therefore, unipolar stability may be seen under Cox’s (1981, p. 128) criticism that “theory is always for someone and for some purpose”. In this case, a theory implicitly and explicitly destined to maintain unipolarity.

Finally, we argue that the hegemonic interregnum is a moment that witnesses both reconfiguration in the order and in the polarity of the system. Therefore, this article sought to analyze factors pertaining to the application of balance of power theory to unipolarity – even though it is worth mentioning the fact that “for the first time since the 1930s, the United States has elected a president who is actively hostile to liberal internationalism” (Ikenberry, 2018, p. 7). That means, thus, that forces contrary to liberal order are found both outside the United States (Russia and China), and inside the country (Donald Trump) (Dall’Agnol, 2017). However, we must avoid the confusion of not separating changes to polarity from changes to order – for example, assuming delegitimization is a step preceding traditional balancing (Schweller, Pu, 2011). That is to say, states delegitimize the liberal order rather than United States’ unipolarity. Therefore, states counterbalance the distribution of capabilities, which is extremely concentrated in the United States, rather than the liberal order. We understand, hence,

³⁸ Lobell (2018) briefly argues for a “granular theory of balancing” to analyze the post-Cold War period. However, that author’s empirical bases concern British balancing against Germany and Italy between 1936 and 1939.

³⁹ An analysis of the development of hypersonic weapons by the United States, Russia, and China can be found in Speier et al (2017). It is also worth mentioning Russian responses to United States’ Third Offset Strategy (Kashin, Raska, 2017).

that those are two different paths, both extremely relevant to study the hegemonic interregnum period.

Likewise, the dynamics of balance of power also affect the destiny of unipolarity. Thus, cursory use of unipolarity theories may result in significant consequences for system polarity. That is due, for example, to the fact that they indicate the only available strategies for other states in a unipolar system are soft balancing and bandwagoning, i.e., strategies to accommodate to United States hegemony or with limited revisionist possibilities – if we accept a soft balancing idea. What we can conclude from that alleged limitation of options available for other states is that it seeks to: i) maintain and preserve unipolar stability, guaranteeing they are not engaged in hard balancing strategies; and ii) allow the United States to enjoy the benefits of their position within the system. Since internal balancing is a process that includes both a political and economic phase and a military phase (Dawood, 2013), we would expect this process to take some time to bring about effective change in the distribution of material capabilities in the system. However, to assume that the dynamics of balance of power do not operate in unipolarity, especially based on an idea of prohibitive costs, is to indirectly work in favor of maintaining the hegemonic interregnum by trying to convince possible competitors of the futility of trying to counterbalance the United States.

VI. References

- Acharya, Amitav. 2014. **The end of the American World Order**. Cambridge: Polity Press.
- Art, Robert J. 2003. **A Grand Strategy for America**. Ithaca: Cornell University Press.
- Braudel, Fernand. 1958. Histoire et Sciences sociales: La longue durée. **Annales**, v. 13, n. 4, p. 725-753.
- Brooks, Stephen G.; Ikenberry, G. John; Wohlforth, William C. 2013. Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment. **International Security**, v. 37, n. 3, p. 7-51.
- Brooks, Stephen G.; Wohlforth, William C. 2005. Hard Times for Soft Balancing. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 72-108.
- Brooks, Stephen G.; Wohlforth, William C. 2008. **World out of balance: international relations and the challenge of American primacy**. Princeton University Press.
- Brooks, Stephen G.; Wohlforth, William C. 2016. The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position. **International Security**, v. 40, n. 3, p. 7-53.

- Brooks, Stephen G.; Ikenberry, G. John; Wohlforth, William C. 2013. Don't Come Home, America: The Case against Retrenchment. **International Security**, v. 37, n. 3, p. 7-51.
- Cepik, Marco A. C.; 2013. Segurança Internacional: da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para CELAC. [*International Security: From International Order to Challenges for South America and for CELAC*]. In: Bonilla, Adrian; Alvarez, Isabel (eds.). **Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. San Jose.
- Cox, Robert W. 1981. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium**, v. 10, n. 2, p. 126–155.
- Dall'Agnol, Augusto C. Os Think Tanks e o Debate Estratégico sobre os Países Emergentes: o Council on Foreign Relations, a Ordem Liberal e a Rússia de Putin. [*Think Tanks and the Strategic Debate on Emerging Countries: The Council on Foreign Relations, Liberal order and Putin's Russia*]. **Revista Aurora**, v. 10, n. 2, p. 9-26.
- Dall'Agnol, Augusto C.; Secchi, Eduardo T. 2018. Beyond Russia's Development of New Weapons: Insights From Military Innovation and Emulation Theory. **Bol. Conj. Nerint**, v. 3, n. 9, p. 91-99.
- Dawood, Layla I. A. 2013. **China versus the United States: is bipolarity back?** A study of internal balancing as a possible source of international systemic change. Doctorate Dissertation, Post-Graduate Program in International Relations, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Deudney, Daniel; Ikenberry, G. John. 1999. The nature and sources of liberal international order. **Review of International Studies**, v. 25, n. 2. p. 179-196.
- Deutsch, Karl W; Singer, J. David. 1964. Multipolar Power Systems and International Stability. **World Politics**, v. 16, n. 3, p. 390-406.
- Elman, Colin. 2003. Introduction. In: Vasquez, John A.; Elman, Colin (eds.). **Realism and the Balancing of Power: A New Debate**. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Gilpin, Robert. 1981. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glaser, Charles L. 2011. Why unipolarity doesn't matter (much). **Cambridge Review of International Affairs**, v. 24, n. 2, p. 135-147.
- Gourevitch, Peter. 1978. **The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics**. *International Organization*, v. 32, n. 4, p. 881-912.
- Hobson, John M. 2000. **The State and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press.

Ikenberry, G. John. 1998. Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order. **International Security**, v. 23, n. 3, p. 43-78.

Ikenberry, G. John. 2001. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G. John. 2018. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7-23.

Jervis, Robert. 2006. The remaking of a unipolar world. **The Washington Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 5-19

Jervis, Robert. 2009. Unipolarity: A Structural Perspective. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 188-213.

Kashin, Vasily; Raska, Michael. 2017. Countering the U.S. Third Offset Strategy: Russian Perspectives, Responses and Challenges. RSIS Policy Papers.

Krathammer, Charles 1990. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33.

Kupchan, Charles A. 1998. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity. **International Security**, v. 23, n. 2, p. 40-79.

Layne, Christopher. 1993. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise. **International Security**, vol. 17, n. 4, p. 5-51.

Layne, Christopher. 2006a. The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment. **International Security**, v. 31, n. 2, p. 7-41.

Layne, Christopher. 2006b. **The Peace of Illusions**: American Grand Strategy from 1940 to the Present. Ithaca: Cornell University Press.

Lieber, Kier A.; Alexander, Gerard. 2005. Waiting for Balancing: Why the World Is Not Pushing Back. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 109-139.

Liber, Keir A.; Press, Daryl G. 2006. The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. **International Security**, v. 30, n. 4, p. 7-44.

Lobell, Steven E. 2018. A Granular Theory of Balancing. **International Studies Quarterly**, v. 62, n. 3, p. 593-605.

Mair, Peter. 2008. Concepts and concepts formation. In: Della Porta, Donatella; Keating, Michael. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press.

Magalhães, Diego Trindade d'Ávila. 2010. **A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul**. [*The Creation of a Security Community in South America*]. Master's Thesis, Post-Graduate Program in International Relations, University of Brasília, Brasília.

- Martin, Susan B. 2003. From Balance of Power to Balancing Behavior: The Long and Winding Road. In: Hanami, Andrew K. (ed.). **Perspectives on Structural Realism**. New York: Palgrave Macmillan.
- Mastanduno, Michael. 1997. Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 44-98.
- Mearsheimer, John J. 1990. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. **International Security**, v. 15, n. 1, p. 5-56.
- Mearsheimer, John J. 2001. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton.
- Mearsheimer, John J.; Walt, Stephen M. 2016. The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 4, p. 70-83.
- Monteiro, Nuno P. 2011. Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful. **International Security**, v. 36, n. 3. p. 9-40.
- Nexon, Daniel H. 2009. The Balance of Power in the Balance. **World Politics**, v. 61, n. 2, p. 330-359.
- Organski, A.F.K.; Kugler, Jacek. 1980. **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press.
- Pape, Robert A. 2005. Soft Balancing against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1 p. 7-45.
- Paul, T.V. 2005. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 46-71.
- Posen, Barry; Ross, Andrew. 1996. Competing visions for US. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, p. 5-53.
- Resende-Santos, Joao. **Neorealism, states, and the modern mass army**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Sartori, Giovanni. 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053.
- Schweller, Randall L. 2001. The Problem of International Order Revisited: A Review Essay. **International Security**, v. 26, n. 1, p. 161-186.
- Schweller, Randall L.; 2011. Pu, Xiaoyu. After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. **International Security**, v. 36, n. 1, p. 41-72.
- Singer, J. David. 1961. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, v. 14, n. 1, p. 77-92.
- Speier, Richard H. et al. 2017. **Hypersonic Missile Nonproliferation: Hindering the Spread of a New Class of Weapons**. Santa Monica: RAND Corporation.

- Steff, Reuben; Khoo, Nicholas. 2014. Hard Balancing in the Age of American Unipolarity: The Russian Response to US Ballistic Missile Defense during the Bush Administration (2001–2008). **Journal of Strategic Studies**, v. 37, n. 2, p. 222-258.
- Stuenkel, Oliver. 2016. **Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order**. Cambridge: Polity Press.
- Taliaferro, Jeffrey W. 2009. Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. In: Taliaferro, Jeffrey W.; Ripsman, Norrin M.; Lobell, Steven E. (eds.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Evera, Stephen. 1990. Primed for Peace: Europe after the Cold War. **International Security**, v. 15, n. 3, p. 7-57.
- Vezirgiannidou, Sevasti-Eleni. 2012. The United States and Rising Powers in a Post-Hegemonic Global Order. **International Affairs**, v. 89, n. 3, p. 635-51.
- Walt, Stephen M. 1987. **The origins of alliances**. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. 2002. Keeping the World 'Off-Balance': Self-Restraint and U.S. Foreign Policy. In: Ikenberry, John G. (ed.). **America Unrivaled: The Future of the Balance of Power**. Ithaca: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. 2005. **Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy**. New York: W.W. Norton.
- Walt, Stephen M. 2017. Who's afraid of balance of power? **Foreign Policy**. 8 Dec. 2017. Available at: <<https://foreignpolicy.com/2017/12/08/whos-afraid-of-a-balance-of-power/>>. Last access: Aug. 07, 2018.
- Waltz, Kenneth N. 1979. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N. 1993. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 44-79.
- Waltz, Kenneth N. 1997. Evaluating Theories. **American Political Science Review**, v. 91, n. 4, p. 915-916.
- Waltz, Kenneth N. 2000. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41.
- Wendt, Alexander E. 1987. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370.
- Wohlforth, William C. 1999. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41.

Woolf, Amy F. 2018. Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues. **CRS Report**. Congressional Research Service.

Zakaria, Fareed. 2008. **The Post-American World**. New York: W. W. Norton & Company.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado: Setembro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Argentina e Brasil: lições de uma
transição hegemônica
sul-americana*

Luis L. Schenoni

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

ARGENTINA E BRASIL: LIÇÕES DE UMA TRANSIÇÃO HEGEMÔNICA SUL-AMERICANA¹

Luis L. Schenoni²

Resumo: Quatro décadas se passaram desde que o equilíbrio do poder argentino-brasileiro no Cone Sul deu lugar a uma indiscutível primazia do Brasil. A natureza pacífica e cooperativa dessa transição de poder regional representa um enigma interessante para as teorias estruturalistas atuais que preveem as crescentes tensões entre os Estados Unidos e a China. Por que alguns países aceitam seu declínio de uma forma mais branda, como a Argentina fez nesse momento? Neste artigo, ofereço um modelo formal e uso a técnica de rastreamento de processos para demonstrar que a principal reviravolta cooperativa nessa relação ocorreu entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990. Minhas conclusões sugerem, ao contrário da narrativa predominante, que a cooperação entre a Argentina e o Brasil não foi produto da democratização. Em contraste, o caso sul-americano sugere que as transições pacíficas de poder ocorrem quando os custos do confronto são altos e as coalizões de política externa são redefinidas no Estado em declínio.

Palavras-chave:

THE ARGENTINA-BRAZIL REGIONAL POWER TRANSITION

Abstract: Almost four decades have passed since the Argentina-Brazil balance of power gave way to a Brazilian uncontested primacy in the Southern Cone. The peaceful and cooperative nature of this regional power transition poses an interesting puzzle for structural theories and those concerned with the US-China transition. Why do certain countries accept accommodation more leniently, like Argentina did? I offer an explanatory model and use process tracing to show that key cooperative turns in this bilateral relationship—during the late 1970s and early

¹ A versão original em Inglês deste artigo foi publicada em 2017 pela revista *Foreign Policy Analysis* (doi:10.1093/fpa/orx008) e está sendo reproduzida com o consentimento da *Oxford University Press* e a *International Studies Association* (ISA). Versões anteriores também foram apresentadas em seminários no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (Lisboa, 30 de junho de 2012), *Sciences Po* (Paris, 24 de abril de 2014), o Instituto Alemão de Estudos Globais e de Área (GIGA) (Hamburgo, 23 de março de 2015), e a Universidade de Notre Dame (Notre Dame, IN, 25 de maio de 2016). Jorge Battaglino, Olivier Dabène, Michael Desch, Gary Goertz, Ignacio Labaqui, Tom Long, Andrés Malamud, Federico Merke, Fernando Mourón, Detlef Nolte, Sebastian Rosato, Francisco Urdinez, Eduardo Viola e Leslie Wehner, contribuíram significativamente para este produto final com suas críticas e conselhos. Finalmente, agradeço ao Instituto Kellogg de Estudos Internacionais por uma bolsa para trabalho de arquivo e entrevistas em Brasília e Buenos Aires durante 2017.

² Luis Schenoni é candidato a doutorado em ciências políticas pela Universidade de Notre Dame. Estuda política externa e formação do estado na América Latina. Email: lschenon@nd.edu

1990s—required concurrent structural changes, both at the international and domestic levels. My conclusions suggest, against the prevalent narrative, that cooperation between Argentina and Brazil was not a product of democracy. Instead, peaceful power transitions take place when the costs of confrontation are high and social coalitions are largely redefined in the declining State.

Keywords:

I. Introdução

O poder relativo dos países do Cone Sul, assim como a natureza de suas relações, mudou consideravelmente ao longo da história. Os altos níveis de cooperação alcançados durante a unipolaridade sul-americana dos últimos trinta anos são, de fato, a exceção. Eles foram precedidos por pelo menos dois séculos de rivalidade e equilíbrio de forças entre Argentina e Brasil, um antagonismo que se sobrepôs à boa vontade dos muitos indivíduos que tentaram superá-lo (Fausto; Devoto, 2004). Mesmo em nossos dias, as reverberações dessa tensão influenciam as diplomacias dos dois países (Russell; Tokatlian, 2003) e cerca de vinte por cento dos argentinos e brasileiros veem o outro país como um adversário.³

A ascensão relativa do Brasil e o consequente fim da rivalidade argentino-brasileira, no entanto, foram pouco trabalhados pela Ciência Política sul-americana. O caso é de particular interesse porque as teorias estruturalistas da política internacional (recentemente em voga nos debates sobre as tensões relativas ao declínio dos Estados Unidos e à ascensão da China) teriam previsto um aumento significativo nos níveis de tensão em consequência do incremento do poder brasileiro que ocorreu a partir dos anos setenta (Waltz, 1979; Organski; Kugler, 1980; Gilpin, 1981; Lemke, 2002; Allison, 2017). No entanto, como sabemos, a transição de poder sul-americana levou aos níveis mais altos de cooperação bilateral já registrados entre esses dois países.

Que fatores permitiram o declínio da Argentina (e a ascensão do Brasil) de maneira pacífica e cooperativa no Cone Sul? A fórmula para a transição pacífica de poder é atualmente considerada a pedra filosofal das relações internacionais, e o caso sul-americano poderia elucidar essa alquimia.

A resposta que ofereço neste artigo repousa sob os ombros de muitos trabalhos anteriores acerca da cooperação argentino-brasileira (Resende-Santos 2002; Gardini 2005; Malamud 2005; Oelsner 2005; Gómez-Mera 2013; Darnton 2014). Minha contribuição será focar nas variáveis domésticas que dissuadiram a Argentina de prolongar a competição nas esferas econômica, nuclear, e militar, assim como formar alianças com terceiros países e, em última instância, entrar em guerra com o Brasil, optando por uma acomodação pacífica. A estratégia de acomodação argentina, segundo argumentarei, foi concebida em duas conjunturas críticas: a resolução do conflito de Itaipu (1977-1980) e a criação do Mercosul (1990-1994). Durante essas

³ Esse resultado vem de uma pesquisa da empresa Netquest no contexto do projeto “Brasil e Argentina, opinião pública e preferências comerciais” da Universidade de São Paulo e com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Brasil (FAPESP No. 16/50469-3).

conjunturas, os presidentes argentinos desmantelaram com sucesso a coalizão de política externa propensa ao conflito, garantindo a paz. Além disso, uma vez superadas essas conjunturas, as instituições bilaterais e regionais criadas contribuíram para consolidar uma trajetória cooperativa difícil de reverter (ver Pierson, 2004).

A solidez do meu argumento decorre não apenas da evidência histórica, mas também de sua consistência lógica. Trabalhos anteriores sobre as origens da cooperação no Cone Sul (e sobre transições de poder em geral) têm sido baseados em hipóteses indutivamente derivadas, dando origem a explicações que se aplicam ao Cone Sul (ou a outros casos particulares) mas que são difíceis de generalizar (Geddes, 1990). Para evitar esse problema, deduzirei as hipóteses deste artigo a partir de premissas teóricas. O estudo de caso apenas servirá para ilustrar e verificar empiricamente a sequência dos mecanismos causais (ver Bates et al. 1998).

Estruturo este artigo em cinco seções. Em uma primeira, deduzo formalmente, a partir das premissas das teorias estruturalistas,⁴ que uma mudança nas coalizões de política externa é uma condição necessária para uma transição pacífica de poder. Tal mudança é possível em contextos específicos em que o custo da guerra é particularmente elevado *vis-à-vis* o custo do desmantelamento da coalizão estabelecida. Isto pode ser modelado e provado formalmente.

Uma vez estabelecida minha teoria, analiso a história de longo prazo do declínio argentino e da ascensão brasileira em uma segunda seção. Nesta, utilizo dados históricos e estatísticos para ilustrar amplamente a passagem de uma bipolaridade regional em meados do século XX para a atual unipolaridade brasileira. Em seguida, na terceira e quarta seções, examino dois momentos críticos em que a Argentina revisou drasticamente a sua estratégia de política externa no âmbito do Cone Sul: a resolução da crise de Itaipu (1977-1980) e o estabelecimento do Mercosul (1990-1994).

Finalmente, testo as hipóteses iniciais e considero explicações alternativas em uma sexta seção, na qual utilizo a técnica de rastreamento de processos (*process-tracing*) para um exame sistemático das evidências documentais.

⁴ Com as “teorias estruturalistas” quero dizer as teorias das relações internacionais que prevêm conflito ou cooperação considerando as capacidades materiais relativas dos estados. Em princípio, esse rótulo inclui a teoria do equilíbrio de poder (Waltz, 1979), a teoria da estabilidade hegemônica (Gilpin, 1981) e a teoria das transições de poder (Organzki e Kugler, 1980).

II. Uma Abordagem Dedutiva das Transições Pacíficas de Poder

Aplicadas ao nosso caso, as teorias estruturalistas das relações internacionais teriam previsto uma guerra entre Brasil e Argentina na década de 1970 (ver Mello 1996). Por um lado, as variantes do neo-realismo (Waltz 1979; Mearsheimer 2001), que argumentam que os subsistemas internacionais são pacíficos quando dois ou mais Estados equilibram-se entre si, teriam previsto tensões durante o surgimento de uma única grande potência regional como o Brasil. Por outro lado, a teoria da estabilidade hegemônica (Gilpin 1981), a qual espera que os subsistemas internacionais sejam pacíficos quando um único Estado tem primazia indiscutível, teria antecipado que a paridade de poder entre Brasil e Argentina na década de 1970 causaria a mesma tensão. De ambos os pontos de vista, a ascensão do Brasil e o declínio da Argentina teriam levado ao conflito previsto pelos estudiosos das transições de poder (Organski 1958; Organski e Kugler 1980; Allison 2017).

Mas, de fato, como se sabe, isso nunca aconteceu.⁵ Contrariando todas as expectativas, Argentina e Brasil começaram a cooperar intensamente no final dos anos 70. Lamentavelmente, este resultado não levou a um questionamento crítico dessas teorias.⁶ Ao contrário, este fato fez com que muitos estudiosos abandonassem a abordagem estruturalista e buscassem uma resposta para a “amizade” argentino-brasileira em outros fatores (Gardini 2005; Malamud 2005; Oelsner 2005; Gómez-Mera 2013). Ao fazê-lo, estes trabalhos naturalizaram as novas dinâmicas cooperativas, marginalizando o enigma central que o caso sul-americano propunha: Por que Argentina e Brasil, passados dois séculos de rivalidade, decidiram cooperar precisamente quando se esperava que suas relações fossem ainda mais tensas?

Nesta seção, argumento que aqueles que esperavam que a ascensão do Brasil a um lugar de preeminência regional perturbasse o equilíbrio na América do Sul e produzisse maiores tensões⁷ assumiram que os atores domésticos interessados na competição bilateral (o sector industrial, os militares e a burocracia estatal) continuariam a influenciar a formulação da política externa na Argentina. Ao conceber o Estado como uma “caixa preta”, as teorias

⁵ Embora tenha sido argumentado que essas teorias não foram desenvolvidas para explicar os subsistemas regionais, figuras importantes dentro da teoria das transições de poder argumentam que ela deveria explicar resultados regionais (Lemke 2002). No livro fundador do neo-realismo, o próprio Kenneth Waltz diz: "A teoria, uma vez escrita, também se aplica a estados menores que interagem uns com os outros, na medida em que sua interação esteja isolada da intervenção das grandes potências de um sistema" (Waltz 1979: 73).

⁶ Este artigo propõe que, em vez de abandonar as perspectivas estruturalistas, é possível oferecer uma explicação melhor para a abordagem, construindo um "cinturão protetor" em torno delas (Lakatos, 1970).

⁷ Para os realistas do equilíbrio de poder, a estabilidade internacional depende da manutenção da paridade relativa, que é caracterizada (i) pela incerteza sobre os resultados de uma eventual guerra; (ii) autossuficiência no controle de recursos, capital e mercados por dois ou mais estados; (iii) diferenciação produtiva escassa; e (iv) escasso desenvolvimento de regimes internacionais (ver Waltz 1979, Grieco 1993).

estruturalistas consideram a presença ou ausência desses grupos como uma constante. Mas, na realidade, seu poder relativo é (foi) variável, o que explica a acomodação (argentina). Como demonstrarei em seguida, a importância dessa variável pode ser identificada dedutivamente.

Os realismos do balanço de poder e da estabilidade hegemônica chegam a conclusões opostas e não explicam as transições pacíficas de poder, porque partem de hipóteses contraditórias sobre as coalizões domésticas preponderantes nos Estados do sistema internacional.⁸ Esses pressupostos sobre o caráter das coalizões domésticas são fundamentais, mas sua importância foi menosprezada nas tradições *waltziana* e *gilpiniana*.⁹

A teoria do balanço de poder postula que os polos de uma estrutura internacional são sempre funcionalmente equivalentes e que “os concorrentes se tornam mais semelhantes entre si à medida que competem” (Waltz 1979: 173). Isso implica não apenas estratégias espelhadas, mas também uma configuração similar de atores domésticos que influenciam o processo de tomada de decisão, levando a resultados de política externa análogos. Defino isto como uma situação de coalizões similares ou indiferenciadas.

O realismo da estabilidade hegemônica também concorda que a “especificação de funções entre as unidades” (Gilpin 1981: 85) define uma estrutura política. No entanto, em contextos hegemônicos, um único Estado mantém a hierarquia e fornece bens públicos. O *hegemon* é normalmente quem exibe uma burguesia industrial, burocracia estatal e corporação militar relativamente competentes e competitivas (Wallerstein 1974; Rogowski 1989). Enquanto isso, todos esses atores são tipicamente irrelevantes em Estados subordinados. Caracterizo isto como uma situação de coalizões diferentes ou diferenciadas.

A tabela 1 resume as hipóteses relativas aos realismos de Gilpin e Waltz. As áreas em cinza são de especial interesse para meu argumento: elas enfatizam que, em situações em que as diferenças de poder são estreitas, a estabilidade é baseada em coalizões semelhantes.

⁸ Nesse sentido, este artigo tenta construir uma ponte entre as tradições *waltziana* e *gilpiniana* (Wohlforth 2011). Esses dois ramos do realismo foram desenvolvidos separadamente, mas muitos teóricos das Relações Internacionais aceitam implicitamente que os subsistemas hegemônicos existem em interação com sistemas de equilíbrio de poder (ver Wright 1948, Keohane 1984, Ikenberry 2011, Mearsheimer 2001). Mesmo em um mundo de “múltiplas hierarquias” (Lemke 2002), ambas as abordagens teriam previsto o conflito no caso da transição de poder entre a Argentina e o Brasil, entre os anos 50s e 90s.

⁹ Poucos autores trataram essas coalizões como uma variável, observando as condições sob as quais podem levar a conflitos, e analisando como seu dismantelamento para garantir a paz (ver Snyder, 1991). Teóricos das transições de poder propuseram que esses fenômenos podem acontecer pacificamente, dependendo dos níveis de “satisfação” das elites políticas (Kugler et al., 2015), mas eles não foram capazes de demonstrar as origens de tais níveis, caindo em um tautologia Com base na teoria da transição do poder e do realismo estrutural, mostrarei, dedutiva e empiricamente, que os níveis de satisfação são determinados por coalizões - acomodativas ou competitivas - que promovem um tipo específico - satisfeito ou insatisfeito - da política externa.

Contrariamente, para que os grandes diferenciais de poder sejam estáveis, o *hegemon* e seus Estados subalternos devem apresentar coalizões diferenciadas.

Tabela 1. Pressupostos e Expectativas das Teorias Estruturais

Estabilidade Hegemônica (Gilpin)	Balanco de Poder (Waltz)
Distribuição de Capacidade	
Diferencial de poder alto (d)	Diferencial de poder baixo ($\neg d$)
Pressupostos Sistêmicos	
O <i>hegemon</i> possui poder militar suficiente para derrotar sistematicamente qualquer oponente; controla o acesso a matérias-primas, capital e mercados; possui vantagens competitivas na produção de bens de maior valor agregado; é legitimado por instituições que refletem sua primazia.	Uma relativa paridade militar entre dois ou mais Estados gera incerteza sobre os resultados de uma eventual guerra. Cada estado controla o acesso a recursos, capital e mercados. Não há divisão do trabalho produtivo entre os estados. As instituições são escassas e limitadas.
Pressupostos Comportamentais	
Diferenciação funcional	Equivalência funcional
Pressupostos Internos ou Domésticos	
Somente o <i>hegemon</i> tem uma burguesia nacional, uma burocracia estatal e uma corporação militar competitivas e orientadas para o exterior.	Todos os Estados possuem uma burguesia nacional, uma burocracia estatal e uma corporação militar similarmente competente.
Coalizões Diferentes ($\neg c$)	Coalizões Similares (c)
Previsões	
As hierarquias são mais estáveis, e as paridades aumentam a probabilidade de conflito armado.	As paridades são mais estáveis, e as hierarquias aumentam a probabilidade de conflito armado.

Nota: Elaborado pelo autor.

Segue assim que nas teorias estruturalistas a paz se dá sob duas configurações: (1) a paz pode ser observada (p) quando as disparidades de poder são pequenas ($\neg d$) e há coalizões similares (c), o que resulta em uma situação de equilíbrio ($p \Rightarrow \neg d \wedge c$). Alternativamente, (2) a paz pode implicar grandes disparidades de poder e coalizões diferentes, isto é, uma situação de hegemonia ($p \Rightarrow d \wedge \neg c$). Por *modus tollens*, as teorias estruturalistas preveem guerra ($\neg p$) sob duas configurações: [$\neg p \Rightarrow (d \wedge c) \vee (\neg d \wedge \neg c)$], situações em que há um grande diferencial de poder com coalizões semelhantes ou um pequeno diferencial de poder com coalizões diferentes. Portanto, para evitar a guerra – ou manter a paz (p) constante – em um contexto de transição de poder, pelo menos um dos atores tem que mudar suas coalizões.

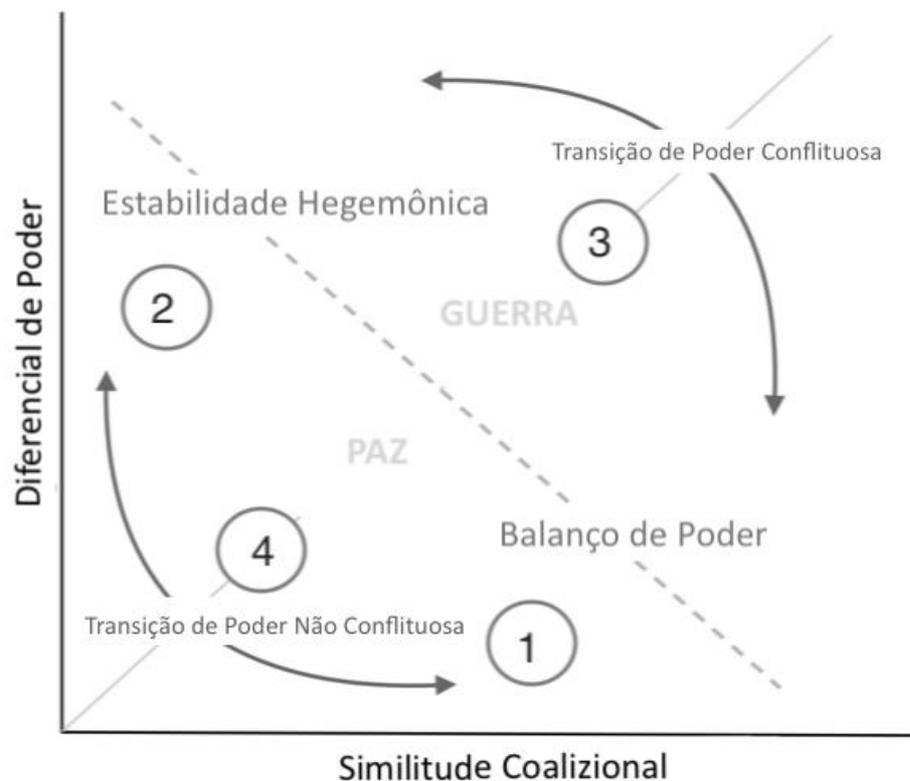
Alguns estudiosos já têm notado que as coalizões de política externa – isto é, o conjunto de grupos de interesse e organizações que obtêm benefícios paroquiais de uma política externa específica (Snyder 1991: 31)¹⁰ – são fundamentais para compreender as situações em que as

¹⁰ Países sob sistemas econômicos e regimes políticos muito diferentes podem ter coalizões semelhantes. Por exemplo, os Estados Unidos e a União Soviética atribuíram grande influência a um conjunto similar de atores – a corporação militar, o sector industrial, a burocracia estatal, a comunidade científica, etc. – que se beneficiaram da

teorias estruturalistas sobre - ou subestimam o potencial de conflito (ver Schweller 2006, Solingen 2014). No presente caso a conclusão é clara: assumindo coalizões constantes, ambos os realismos exageram a propensão à guerra no contexto de qualquer transição de poder.

O problema principal em uma transição da configuração (1) para a (2) é que as mudanças de poder e de coalizão nunca são perfeitamente simultâneas. Como os teóricos das transições de poder já observaram, esse dilema exige a existência de um equilíbrio transicional. A fim de integrar as duas tradições estruturalistas em um único paradigma, meu argumento é que enquanto a guerra é, de fato, altamente provável em contextos de grande diferencial de poder e coalizões semelhantes ($\neg p \Rightarrow d \wedge c$) (3), a guerra é um resultado mais improvável em situações de paridade de poder com coalizões diferentes ($p \Rightarrow \neg d \wedge \neg c$) nas quais um dos Estados aceita voluntariamente desarticular sua coalizão competitiva (4). Além disso, devemos conceitualizar esses dois parâmetros (isto é, diferença de poder e diferença de coalizão) não como dicotomias rígidas, mas em um contínuo.

Figura 1. Etapas Ideais em uma Transição de Poder



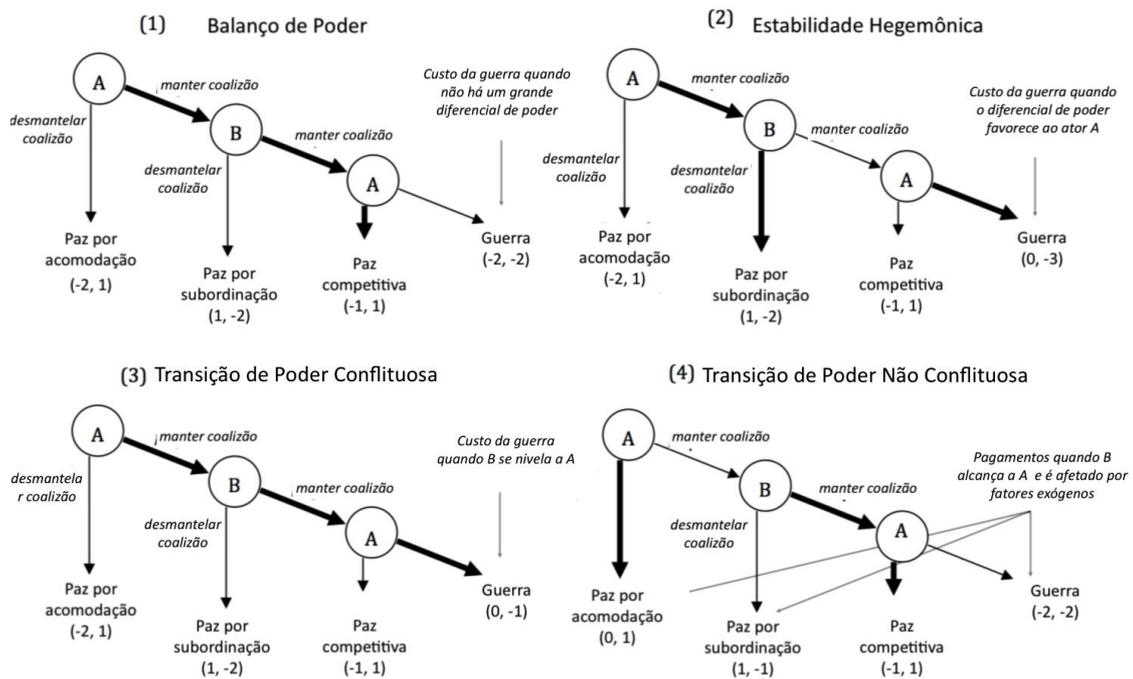
Nota: Elaborada pelo autor.

competição bipolar promovendo o desenvolvimento de tecnologias industriais e militares, um crescimento colossal da burocracia estatal e dos gastos militares, etc.

A figura 1 oferece uma ilustração gráfica. O eixo horizontal representa um contínuo de uma situação em que os atores têm coalizões semelhantes para outra situação em que apenas um dos atores tem uma burguesia competitiva, uma burocracia estatal capaz e uma das forças armadas competentes, enquanto o outro é fundamentalmente dependente do capital estrangeiro e tem capacidades estatais e militares limitadas. O eixo vertical representa a diferença nas capacidades nacionais entre os dois atores – ou seja, seu diferencial de poder internacional. A linha cinza contínua divide a figura em duas áreas. Na área inferior, a configuração desses fatores se assemelha ao tipo ideal da teoria do balanço de poder, enquanto na área superior se assemelha ao tipo ideal da teoria da estabilidade hegemônica. A linha pontilhada também divide a figura 1 em duas áreas marcadas por um limiar no qual a guerra se torna altamente provável. Os círculos representam os tipos ideais de relação bilateral discutidos acima: o equilíbrio de poder (1), a estabilidade hegemônica (2), uma transição de poder conflituosa (3), e uma transição de poder não conflituosa (4). Este último caminho permite a passagem do equilíbrio ($p \Rightarrow \neg d \wedge c$) para a hegemonia ($p \Rightarrow d \wedge c$) sem atingir a zona conflituosa ($\neg p \Rightarrow d \wedge c$).

Como e quando isso é possível? Argumento que, durante as transições de poder, as coalizões podem ser desmanteladas quando fatores exógenos reduzem o custo dessa estratégia ou aumentam os custos da guerra em relação aos custos de desmantelamento de tal coalizão. Na figura 2, uso uma heurística fornecida pela teoria dos jogos para ilustrar como transições pacíficas de poder poderiam ser conceitualizadas.

Figura 2. Jogos de Transições de Poder em Diferentes Contextos



Nota: Elaborada pelo autor.

Na figura 2, os governos dos Estados "A" e "B" iniciam o jogo com coalizões semelhantes. O governo "A" decide primeiro se vai reformar sua coalizão ou mantê-la. Então, "B" enfrenta a mesma decisão. Finalmente, "A" joga pela última vez para decidir se vai à guerra ou não. Os pagamentos são determinados pelo contexto internacional (de paridade de poder ou não) e o jogo é resolvido por indução retrospectiva da maneira indicada pelas setas em negrito.

Note que qualquer governo enfrenta *a priori* incentivos positivos para reformar sua coalizão, mas pode fazê-lo se o custo da guerra for ainda maior, assim como o ator "B" no caso da estabilidade hegemônica (2). Se o custo de reformar as coalizões for tão alto quanto da guerra para ambos os governos, devido à situação de paridade do poder, ambos podem manter suas coalizões, sabendo que o outro não vai atacar (1). Em outro cenário (3), "A" ainda é superior, mas "B" (em ascensão) percebe uma janela de oportunidade e não está disposto a reformar sua coalizão. Como resultado dessa interação estratégica, "A" escolhe a guerra preventiva, como previsto pelas teorias de transição de poder.

O último cenário (4) é o mais interessante para os propósitos da minha análise. Nesta situação, os pagamentos são afetados por fatores exógenos, diferentes do diferencial de poder. O custo da guerra poderia ser afetado, por exemplo, pela existência de um terceiro Estado no sistema capaz de intervir – como os Estados Unidos no hemisfério ocidental –, pela possibilidade do acesso a armas de destruição em massa, etc. Além disso, o custo de reestruturação das coalizões nacionais também poderia ser afetado por fatores exógenos – por

exemplo, se o contexto internacional favorecesse reformas econômicas ou se o Executivo se fortalecesse em relação a outros atores da coalizão. Portanto, mudanças nas coalizões nacionais que levam a transições pacíficas de poder seriam possíveis se fatores exógenos ao diferencial de poder bilateral afetassem as utilidades esperadas.

Esse exercício dedutivo sustenta minha hipótese central: se a coalizão competitiva – formada neste caso pela burguesia industrial, a burocracia estatal e as forças armadas – é desarticulada no país em declínio (Argentina), os atores afetados pela ascensão de um concorrente (Brasil) não terão mais influência nas decisões de política externa, permitindo uma estratégia de acomodação e uma transição pacífica de poder. Esta reestruturação interna deve ocorrer em um contexto no qual o Executivo é poderoso em relação aos atores em sua coalizão, e o contexto internacional – no caso da América Latina, essencialmente definida pela política externa de Washington – aumenta os custos de ir à guerra e mitiga os custos de reforma da coalizão. Essa hipótese, derivada dedutivamente até este ponto, produz implicações observacionais concretas que se dão com surpreendente precisão na transição de poder entre Argentina e Brasil.¹¹

III. A Transição Sul-Americana do Equilíbrio para a Unipolaridade Regional

Análises das relações bilaterais entre Argentina e Brasil costumam considerar o PIB como o principal indicador de paridade entre os dois países. Assim, chegam à conclusão de que essa transição começou em meados do século XX (Fausto e Devoto 2004; Rapoport e Madrid 2011), após pelo menos cinquenta anos de primazia econômica argentina no Cone Sul.¹² O Índice Composto de capacidades nacionais (Singer et al. 1972)¹³ também sugere que o Brasil deu início a sua ascensão em 1950 e triplicou seu poder com relação à Argentina na década de 1980,

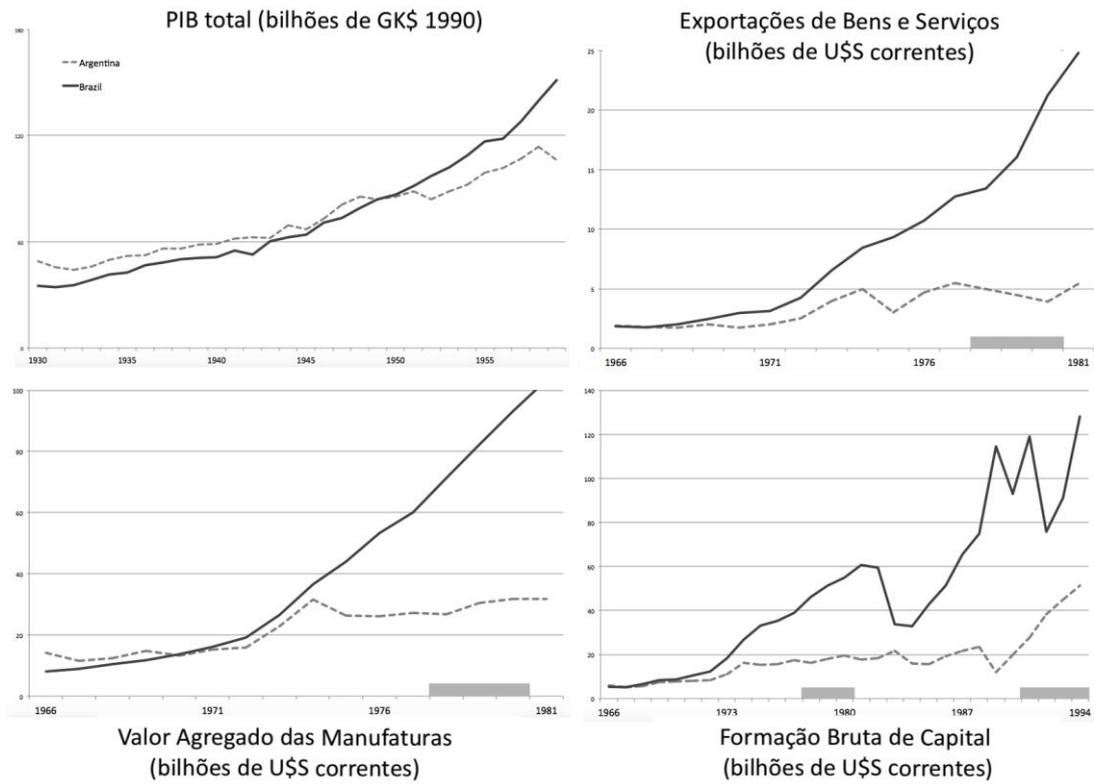
¹¹ Essa explicação teórica também parece coincidir com outras transições pacíficas de poder no nível sistêmico, como entre o Reino Unido e os Estados Unidos, onde o desmantelamento de coalizões profundamente arraigadas que ocorreram sob condições de grande pressão externa (Friedberg 1988) foi de importância central para evitar o conflito. Na era nuclear, esse arcabouço teórico poderia explicar o caráter pacífico da queda da União Soviética e a transição para um mundo unipolar (ver Wohlforth, 1999). Além disso, esse quadro poderia ajudar a interpretar a propensão ao conflito na transição entre os Estados Unidos e a China.

¹² Embora o território do Brasil seja quase três vezes maior que o de seu vizinho do sul - com 8.514.215 km² comparado a 2.791.810 km² - e sempre foi mais povoado - a proporção populacional já era de 2,8 para 1 nos anos 50 e agora é de 4,9 para 1 - o Brasil não tinha conseguido expressar essa proeminência em termos produtivos. Em 1951, o PIB do Brasil era equivalente ao da Argentina e muitos indicadores continuaram a sugerir a superioridade da Argentina. O PIB per capita da Argentina mais do que dobrava aquele do Brasil nos anos 1950 e ainda hoje é 1,5 vezes maior. O caso de indicadores de desenvolvimento como expectativa de vida ou alfabetização (UNDP 2015) é semelhante, assim como indicadores de infraestrutura como quilômetros de ferrovia, estradas, telefones e veículos comerciais per capita (Banks e Wilson 2015).

¹³ O CINC representa a participação global de seis indicadores de poder internacional: população total, população urbana, gastos militares, pessoal militar, consumo de energia e produção de ferro e aço.

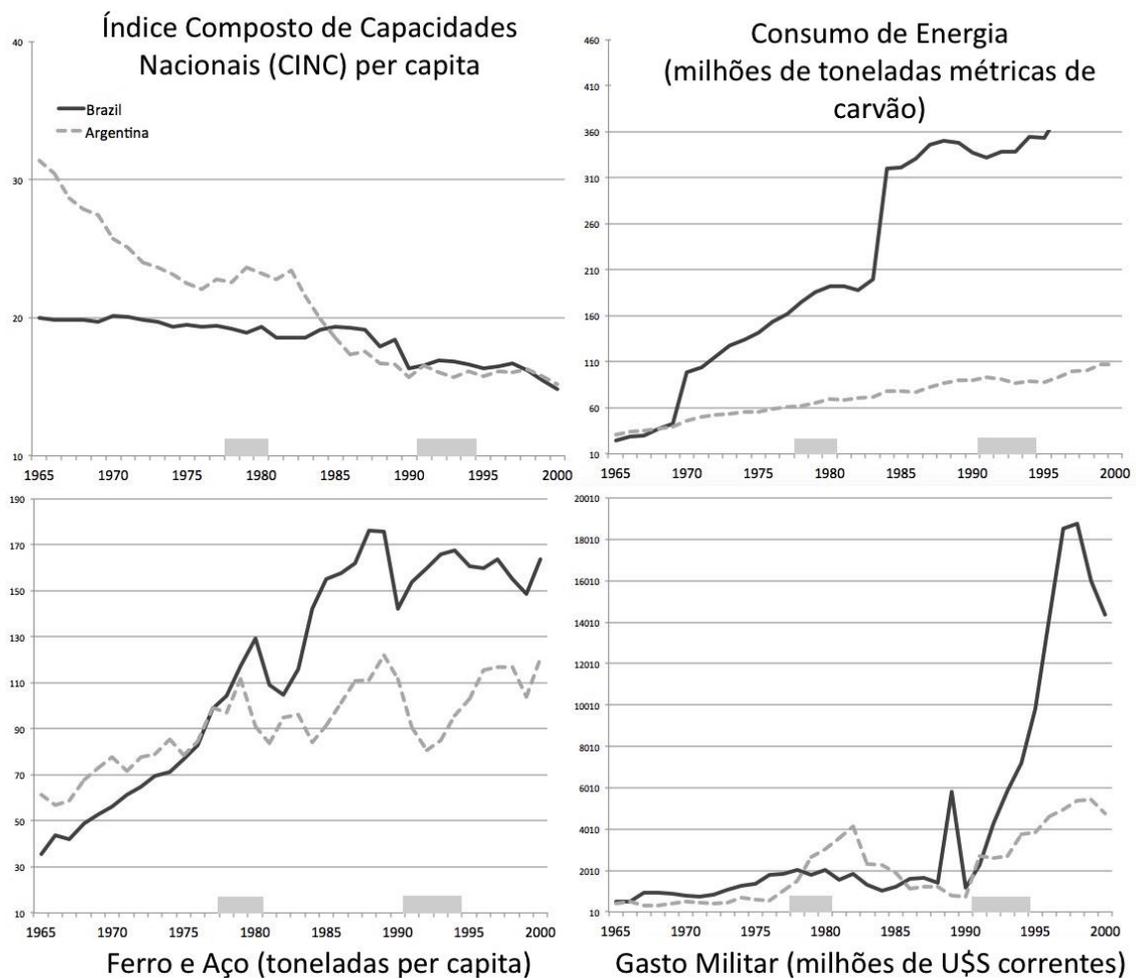
transformando a América do Sul em um subsistema unipolar (Schweller 2006; Martin 2006). As figuras 3 e 4 ilustram a evolução comparativa deste tipo de variáveis estruturais.

Figura 3. Alguns Indicadores Econômicos da Transição de Poder



Fonte: Banco Mundial.

Figura 4. Alguns Indicadores Estruturais da Transição de Poder



Fonte: CINC 2015 (Singer et al. 1972).

A existência de uma situação de paridade ou bipolaridade regional também pode ser identificada no comportamento dos atores políticos relevantes de ambos os lados da fronteira nos anos 70. Nesse momento, muitos empresários, burocratas e militares argentinos deixaram de considerar o Brasil como um simples satélite americano na região e passaram a preocupar-se com as ambições geopolíticas deste vizinho em ascensão (Moniz Bandeira 2011: 124-26).¹⁴ Foi durante esses anos que o aumento do consumo de energia no Brasil – desencadeado pelo crescimento econômico produzido durante o “milagre” (1968-1973) – levou à construção da hidrelétrica de Itaipu (1971) e à assinatura de um ambicioso acordo nuclear com a Alemanha (1975). Do outro lado da fronteira, muitos atores perceberam que esses projetos afetavam o controle argentino do fluxo do rio Paraná e da primazia tecnológica no campo nuclear. Pela

¹⁴ Um caso paradigmático é o de Mário Travassos, um importante analista geopolítico cujo livro *Projeção Continental do Brasil* (Travassos 1935) articulou inequivocamente como os interesses estratégicos do Brasil na América do Sul eram incompatíveis com uma primazia argentina na Cuenca del Plata (Colacrai 1992). Outro trabalho que geraria preocupação na Argentina foi *Geopolítica do Brasil* de Golbery do Couto e Silva (Couto e Silva 1967).

primeira vez desde a Batalha de Caseros (1852), a resolução militar de uma disputa bilateral tornou-se um cenário possível aos olhos de muitos (Moniz Bandeira 2004: 385), constituindo um claro exemplo das tensões esperadas no contexto de uma transição de poder. No entanto, a política externa da Argentina em relação ao Brasil mudou radicalmente no final da década de 1970, e novamente no início dos anos 90, permitindo que essa transição se produzisse de forma pacífica.

Essa transição continua até os dias atuais. Apesar de o Brasil encontrar-se em uma crise econômica e política sem precedentes, as tendências estruturais que deram origem à unipolaridade sul-americana – por exemplo, o crescimento relativo da população do Brasil *vis-à-vis* a Argentina – continuarão no futuro. No entanto, apesar de o Brasil ter triplicado suas capacidades materiais, ainda não se tornou uma hegemonia comercial, financeira, produtiva, militar, ou ideológica (ver Wilkinson, 1999). Esse ponto é fundamental, uma vez que alguns acadêmicos se referiram ao Brasil nesses termos (Lima 1990, Burges 2008).

Primeiro, o Brasil ainda não é um *hegemon* em termos militares. Embora o exército brasileiro gaste seis vezes mais do que o argentino (SIPRI 2015), o Brasil tem uma folha de pagamentos muito maior de militares – aproximadamente quatro vezes mais que as tropas argentinas – e um território muito mais extenso para proteger. Além disso, o Brasil tem apenas 2,3 vezes o número de aviões de combate argentinos, o dobro de tanques e apenas 1,5 vezes de navios de combate (IISS 2015). Nesta situação, possíveis alianças regionais e disparidades tecnológicas impedem antever o resultado de um possível conflito bélico.¹⁵

Segundo, a hegemonia brasileira implicaria, em seu aspecto comercial, acesso preferencial ao mercado argentino e consideráveis vantagens competitivas. O Mercosul, a única instituição a restringir o acesso de terceiros ao mercado argentino, tem uma tarifa externa média de 13 por cento; uma tarifa muito baixa para desencorajar importações de terceiros países que competem com o Brasil (Porta 2008). Desde o início desta união aduaneira imperfeita, Argentina nunca importou mais de 31 por cento de suas importações nem exportou mais de 25 por cento das suas exportações para o Brasil (CEPAL 2015; SECEX 2015; MECON 2015).

Terceiro, o Brasil não é hegemônico no campo financeiro. É improvável que o Real se torne uma importante moeda de reserva ou defina termos de troca bilaterais no curto prazo. Da mesma forma, é altamente duvidoso que o Brasil se torne o principal detentor da dívida ou fonte de IED para a Argentina. Embora seja verdade que a IED brasileira na Argentina aumentou

¹⁵ A sabedoria convencional nos círculos militares é que um atacante precisa de uma superioridade material na proporção de 3: 1 para vencer e o Brasil não atinge esses níveis.

substancialmente desde a crise de 2001, esta é ainda superada pela IED chilena (MECON 2015).¹⁶

Em quarto lugar, se o Brasil fosse hegemônico, seu poderio se refletiria nos regimes regionais, isto é, no conjunto de regras que regem áreas temáticas específicas no Cone Sul. Os regimes existentes nesta região estão longe de refletir as preferências do Itamaraty. Ao contrário, em alguns momentos, estão destinados a conter o Brasil (Nolte e Wehner 2012) e parecem atualmente estar em crise.

Em suma, apesar de o Brasil ter alcançado uma clara primazia unipolar na década de 1980 - triplicando as capacidades materiais de seu segundo maior concorrente, a Argentina, ainda não alcançou o *status* de um *hegemon* (Schenoni e Actis 2014) na forma como os Estados Unidos são nas Américas.

IV. Do Conflito à Cooperação no Final dos Anos 70

A queda dos regimes autoritários na década de 1980 incentivou uma hipótese generalizada de que foi a democracia que aliviou as tensões entre Argentina e Brasil. Combinada com as referências ao aumento dos regimes comerciais bilaterais, esta narrativa liberal tornou-se a história oficial da "amizade" entre Argentina e Brasil (Remmer 1998; Gardini de 2005; Oelsner de 2005; Rapoport e Madrid 2011). No entanto, estas abordagens têm atribuído demasiada importância a declarações e acordos de importância duvidosa (ver Jenne e Schenoni 2015) enquanto minimizaram mudanças radicais de política externa que ocorreram antes das transições. Reavaliações recentes desta literatura (Spektor 2002; Mallea et al 2012; Darnton 2014) demonstram que a tendência cooperativa começou nas mãos de líderes autoritários.

A técnica de rastreamento de processos (*process-tracing*) apresenta-se como uma ferramenta ideal para identificar o momento exato em que esta mudança cooperativa teve lugar, determinando as trajetórias futuras (Tarrow 2004: 104). Só prestando atenção à sequência de eventos históricos é possível analisar as condições contextuais e causas imediatas dessa mudança particular nas relações bilaterais (Bennett 2008; Mahoney, 2012; Beach e Pedersen 2013). Neste sentido, a formulação e o teste de hipóteses sobre as causas do *rapprochement* deveriam concentrar-se na identificação de "conjunturas críticas" ou momentos nos quais as

¹⁶ O Brasil tornou-se o único país da América do Sul que investe mais do que recebe do exterior: seis vezes o IED argentino (Schenoni 2015), mas na esfera econômica as relações entre Argentina e Brasil não seguem o padrão hegemônico apesar de de algumas assimetrias claras (Bouzas e Kosacoff 2010).

mudanças de trajetória tiveram lugar (Soifer 2012), uma aproximação curiosamente pouco utilizada nesta literatura. Enquanto na última seção do artigo focarei na aplicação da técnica de rastreio de processos, nesta e na próxima, identificarei as duas conjunturas críticas que devem ser analisadas mais minuciosamente.

É indiscutível que a conjuntura crítica inicial – ou seja, a primeira mudança radical da trajetória de política externa na Argentina – ocorreu sob o regime autoritário de Rafael Videla. Nas palavras de um autor:

Os acordos de meados da década de 1980, conquanto significativos, não deram início à cooperação de novo. Embora um novo conjunto de fatores tenha levado tanto a erigir estruturas mais profundas e mais elaboradas em meados da década de 1980, essa cooperação institucionalizada foi construída sobre as fundações estabelecidas em 1979-80. (Resende-Santos, 2002: 89; cf. Solingen 1993).

O *mainstream* liberal-constitutivista reconhece esses fatos, mas não lhes atribuiu importância suficiente. Eles falam por si mesmos. O fim da crise de Itaipu foi seguido por uma série de tratados que fortaleceu os laços de amizade muito antes da democracia. Cinco reuniões entre os ministros das Relações Exteriores da Argentina, do Brasil, e do Paraguai ocorreram em 1977 e em 1978, o que levou à assinatura do Acordo Multilateral de Corpus-Itaipu em 17 de outubro de 1979, formalmente resolvendo a disputa. Em 1980, ocorreram duas visitas de Estado entre os presidentes *de facto* Figueiredo e Videla. Essas terminaram em onze protocolos cobrindo as áreas mais sensíveis do relacionamento bilateral: mísseis, aeronáutica e tecnologia nuclear. Embora o acordo sobre outras agendas fosse escasso, as conversações também incluíram a possibilidade de cooperação na defesa do Atlântico Sul e formas de aumentar os volumes de comércio bilateral (Escudé e Cisneros, 2000).

Considerando tanto o número de questões discutidas durante essas reuniões quanto os compromissos assumidos, mas acima de tudo, o estado das relações bilaterais *ex ante*, é claro que os anos 1977-1980 constituíram a conjuntura crítica mais importante da nossa história. A democratização da Argentina (1983) ou a do Brasil (1985) foram eventos relativamente menores em comparação. Todos os especialistas concordam que “a abordagem inicial ocorreu muito antes, sob regimes militares, em 1979-1980” (Darnton 2012: 120).

Tendo identificado esta conjuntura, segue a pergunta: o que mudou durante esses anos que permitiu essa virada radical nas relações Brasil-Argentina? A resposta parece ser tanto doméstica quanto sistêmica. A partir de 1977, Buenos Aires teve que enfrentar pressões internacionais em pelo menos outras três frentes. Primeiro, um tribunal arbitral havia concedido um território disputado ao longo do Canal de Beagle ao Chile, colocando ambos os países à

beira da guerra (Garrett 1985). Segundo, Washington tornou-se fundamentalmente hostil à junta militar por causa da política de Direitos Humanos do governo Carter. Terceiro, as tensões com a Inglaterra no Atlântico Sul incrementavam-se em resposta aos planos ofensivos da armada argentina. Essas pressões externas – particularmente a ameaça chilena – tornaram custosa demais a contínua polarização com o Brasil.

Ao mesmo tempo, na esfera doméstica, ocorreu um importante realinhamento, necessário para a abordagem bilateral: a separação entre o governo e boa parte dos atores econômicos e políticos que antes impediam a cooperação com o Brasil. Durante a violência de 1977, quando a repressão estatal dos movimentos esquerdistas atingiu seu ápice, Videla, no auge de seu poder, iniciou uma reforma orientada para o mercado “em aliança com os setores rurais e capital financeiro” (Fausto e Devoto 2004: 387). A indústria local e a nata da burocracia desenvolvimentista foram severamente prejudicadas por um declínio acentuado nos gastos públicos, uma moeda sobrevalorizada e taxas de juros excessivamente altas.¹⁷

Embora o Brasil tenha realizado algumas reformas liberais posteriores, o país não sofreu neste momento uma reestruturação de sua coalizão dominante como a Argentina. Em contraste, aplicou uma sequência de autonomia, controle e relativa privatização, muito mais gradual durante os anos 80 (Tavares de Almeida, 1999). No final da década, ficou claro que o Brasil garantiria um papel central para sua burguesia nacional e burocracia estatal como eixos de sua estratégia de desenvolvimento (Barros de Castro 1994; Peixoto 2011). Isso se refletiu na permanência de privilégios exorbitantes e um grande poder de *lobby* nas mãos desses sectores. Muitas dessas ideias foram explicitamente introduzidas na Constituição de 1988, aumentando ainda mais o poder da coalizão e limitando o espaço de manobra dos governos neoliberais nos anos 90.

As reformas neoliberais empreendidas pelos militares deixaram a indústria argentina muito mais vulnerável e enfraqueceram consideravelmente a burocracia estatal. Em meados da década de 1980, a participação das empresas estatais no PIB argentino era de 2,7%, enquanto no Brasil as mesmas representavam 7,6% de um PIB consideravelmente superior (Pang 2002: 133). As diferenças nos níveis de proteção industrial também são impressionantes. No inverno de 1990, um ano antes da assinatura do tratado que deu origem ao Mercosul, a tarifa média de importação era de 11,7% na Argentina e 25,4% no Brasil. Embora o Brasil tenha empreendido

¹⁷ Este não foi o resultado de meras idéias neoliberais; foi, pelo menos em parte, a consequência de uma luta histórica entre as pátrias industriais e agro-financeiras da Argentina, cada uma promovendo um modelo de desenvolvimento diferente (O'Donnell, 2004). Curiosamente, apenas o modelo agro-financeiro vitorioso promoveu um acordo de cooperação com o Brasil em ascensão.

um plano de reforma econômica durante o governo Sarney de 1988 a 1990, este afetou marginalmente os níveis de proteção (Berlinski 2004). Verdadeiras reformas de mercado somente seriam levadas a cabo na década de 1990, provavelmente em consequência da autonomia de suas agências setoriais e de um consenso contra a liberalização (Solingen 1993).

Na Argentina, a nova coalizão entre os militares, tecnocratas neoliberais, setores financeiros e agrícolas, e capital estrangeiro (ver O'Donnell 1973) tinham muito a ganhar com uma solução pacífica para a crise de Itaipu e um ambiente mais propício à cooperação com o Brasil:

Partindo de uma avaliação realista do diferencial de poder entre a Argentina e o Brasil, o presidente e a diplomacia econômica [agentes intergovernamentais do Ministério da Economia], bem como o grande capital financeiro e agrícola ligado a redes transnacionais, concordaram em promover a cooperação sub-regional e expandir mercados ao invés de hipóteses antiquadas de conflito [...] [enquanto] sectores nacionalistas e desenvolvimentistas nos lados argentino e brasileiro tinham reservas [sobre o Acordo de Itaipu]. No lado argentino, liderado pelo General Juan Gugliamelli, argumentou-se que estes desenvolvimentos colocavam a Argentina como um “parceiro menor” do Brasil, o qual iria conseguir o status de grande poder na Bacia do Plata em 2000. Para Gugliamelli, esse resultado seria inevitável se as políticas econômicas liberais de Martínez de Hoz continuassem, dada a lacuna existente entre o potencial industrial e o viés agroexportador da economia argentina. (Escudé e Cisneros 2000: 312)

Este parágrafo resume a lógica da mudança de coalizão que ocorreu na Argentina e que possibilitou ao Brasil alcançar a preeminência regional que vigora na atual ordem unipolar. A partir de 1977, o reforço desta nova coalizão e concentração da política externa nas mãos do Exército Argentino – com diplomatas e outros burocratas desenvolvimentistas excluídos (Russell 1988) – viabilizou as relações de cooperação entre estes países, enquanto o diferencial de poder entre eles continuava a aumentar.

O próximo passo para a consolidação de um subsistema unipolar foi a Guerra das Malvinas em 1982.¹⁸ Com a crise de Itaipu resolvida, Argentina tinha renunciado à sua primazia energética e industrial, mas ainda era um poderoso ator militar. Portanto, a resolução da hipótese de conflito brasileiro contribuiu para a dinâmica que quase levou à guerra com o Chile e alterou o equilíbrio estratégico no Atlântico Sul. No entanto, a derrota das Malvinas pôs fim à competitividade militar da Argentina no Cone Sul. Por razões domésticas, os sucessivos

¹⁸ A Guerra das Malvinas é também um exemplo de como as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil melhoraram de 1977 a 1982. O Brasil transferiu armas pequenas e várias aeronaves e até revelou melhorias tecnológicas militares à Argentina durante o conflito (Moniz Bandeira 2011: 223). Além disso, o Brasil negou o uso de seu território e espaço aéreo para qualquer tipo de operação britânica, apoiou a reivindicação da soberania argentina e representou seu vizinho em Londres até o restabelecimento das relações.

governos democráticos continuariam a reduzir os orçamentos de defesa como forma de controlar os militares, os quais também foram excluídos da coalizão.

V. A Consolidação da Primazia Brasileira no Início dos Anos 90

Depois da mudança significativa nas relações bilaterais que teve lugar no período de 1977 a 1980, os novos governos democráticos tiveram novos incentivos para avançar a herança cooperativa das ditaduras (Resende-Santos 2002: 89). No entanto, a maioria das conquistas das administrações democráticas de Alfonsín e Sarney foram limitadas e simbólicas em comparação com a mudança radical que acabamos de recordar.

Se houve um segundo momento em que a Argentina inequivocamente aceitou o andamento do projeto de integração com o Brasil, este foi durante as presidências de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem. Em julho de 1990, os dois chefes de Estado assinaram a Ata de Buenos Aires, encerrando uma década de tímidas negociações setoriais por meio da criação de um mercado comum.¹⁹ Na sequência, assinaram, em março de 1991, o Tratado de Assunção, o qual definiu a estrutura organizacional do Mercosul e estabeleceu um cronograma para a redução tarifária progressiva, linear e automática, que agora também incluía o Paraguai e o Uruguai. Em 1994, o Tratado de Ouro Preto institucionalizou ainda mais o acordo de livre comércio e transformou o Mercosul em uma união aduaneira por meio do estabelecimento de uma tarifa externa comum. Por esta razão, o período de 1990 a 1994 deve ser visto como um momento de progresso excepcional na cooperação bilateral, particularmente na esfera comercial (Onuki 2006).

Os avanços no campo nuclear foram igualmente impressionantes. Desde os tratados de 1980, os presidentes da Argentina e do Brasil já haviam declarado suas intenções de cooperarem neste campo. Mas as declarações e visitas aos reatores nucleares não foram mais do que simbólicas. Em particular, não houve um acordo sobre a inspeção e a verificação que oferecesse garantias credíveis às partes. A declaração de Foz do Iguaçu em novembro 1990 avançou três passos fundamentais a este respeito: a conclusão de um acordo de salvaguardas patrocinado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a assinatura mútua do Tratado de Tlatelolco, e a criação do Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Os três acordos foram assinados em agosto de 1992. A

¹⁹ A fórmula do PICAB, que concordou em "eliminar gradualmente as assimetrias", foi modificada para alcançar o compromisso muito mais ambicioso de "estabelecer um mercado comum entre Argentina e Brasil que deve ser definitivamente confirmado até 31 de dezembro de 1994" (Buenos Aires Act). Aires, Art. 1).

conjuntura crítica é clara: “Dentro de um ano e meio, esses países firmaram mais do simples declarações conjuntas (...) alcançando compromissos juridicamente não só entre si, mas também com as comunidades regionais e globais de ligação.” (Carasales 1997: 99)

No final de 1994, os dois países não só ratificaram os acordos acima mencionados, como a Argentina também ratificou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Como declarou o embaixador argentino Julio César Carasales (1997: 105): “para 1994-1995, foram dados todos os passos importantes para fornecer uma base para a associação nuclear”.

A dinâmica da política interna na Argentina durante os mesmos anos ilustra como a mudança de coalizões de política externa permitiu o desmantelamento de abordagens mais competitivas e o aumento dos níveis de cooperação. As negociações que levaram à criação do Mercosul foram possíveis depois de uma crise de hiperinflação que conduziu os partidários de reformas econômicas neoliberais de volta ao poder a partir de julho de 1989. Em outubro de 1990, a Argentina já tinha cedido monopólios estatais em cinco setores (transporte ferroviário e rodoviário, telefonia, aviação comercial, e petróleo) e anunciado a privatização dos serviços de água e eletricidade, o que de fato aconteceu em 1993 (Palermo e Novaro 1996: 171). Esses serviços permaneceram nas mãos de investidores estrangeiros. Poucos setores como a indústria siderúrgica foram vendidos para capitais argentinos.

Através de uma série de duras negociações com os sindicatos, Menem também conseguiu reduzir o emprego público, desregulamentar o mercado de trabalho e descentralizar a saúde e a educação (Etchemendy 2001: 681-82). A reforma do estado foi acompanhada de medidas comerciais que também prejudicaram a competitividade das atividades manufatureiras e fomentaram transformações que favoreceram o setor financeiro. Além disso, o estabelecimento de uma paridade fixa entre o peso e o dólar por meio da Lei de Convertibilidade impediu o acesso a vantagens competitivas por conta da desvalorização da moeda, contribuindo para danificar ainda mais a burguesia industrial.²⁰

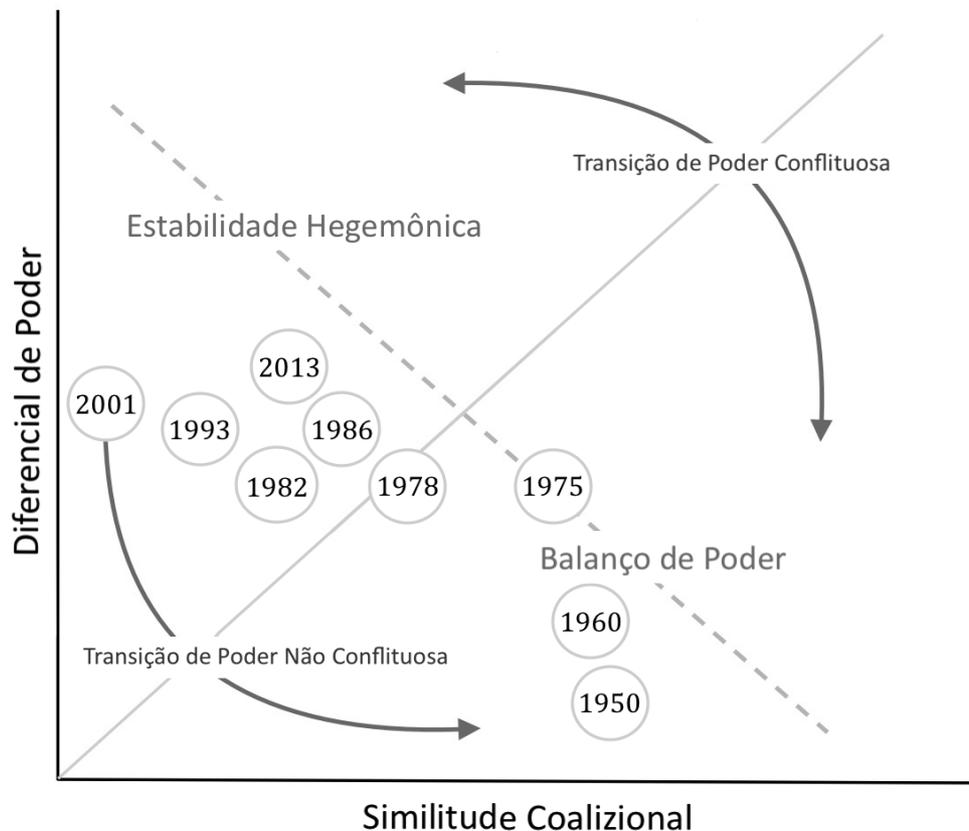
Uma certa concentração de poder em Collor de Mello também foi necessária para que o executivo brasileiro superasse vários vetos internos no âmbito comercial e nuclear.²¹ No entanto, os desenvolvimentistas pragmáticos em Brasília também conceberam o Mercosul como uma maneira de proteger a burguesia nacional das políticas comerciais hemisféricas

²⁰ Em resumo, durante este período: “A Argentina sofreu uma das mais completas reformas de mercado entre os países em desenvolvimento. Em menos de cinco anos, este país testemunhou a reestruturação fundamental das relações entre o Estado e a sociedade” (Etchemendy 2001: 675).

²¹ Como dizem Fabiano Santos e Maria Regina Soares de Lima: “Durante o governo Sarney, a disputa entre os empreendedores e os economistas que criticavam o modelo anterior de industrialização impedia novas mudanças no status quo. Além disso, a decisão de buscar a liberalização do comércio por meio de medidas mais ou menos radicais tornou-se uma política estatal” (Lima e Santos 1998: 17).

propostas por Washington (Onuki 2006, Saraiva 2012: 91; Poggio Teixeira 2014: 113-18).²² Enquanto a burguesia local foi excluída do processo de liberalização na Argentina (Etchemendy 2001), o Estado brasileiro tornou-se mais suscetível às demandas dos empresários brasileiros durante os anos 90 (Oliveira e Pfeifer 2006: 391). Como resultado, as reformas de mercado no Brasil foram melhor reguladas, mais graduais e menos abrangentes (Fausto e Devoto 2004: 488; Di Tella 1995: 158; Pang 2002: 133-37).

Figura 5. Histórico da Transição de Poder



Fontes: CINC 2015 (Singer et al., 1972) e Economic Freedom Index (Instituto Fraser 2015). Nota: Como na Figura 1, cada círculo representa o estado das relações bilaterais durante um determinado ano. Os valores no eixo y representam a diferença entre Argentina e Brasil em termos de CINC; Conforme os círculos se movem, a diferença de poder torna-se maior. A similaridade das coalizões é calculada aqui como a diferença nos níveis de abertura econômica medida pelo índice de liberdade econômica do Instituto Fraser.

Esta primeira onda neoliberal no Brasil terminou rapidamente. Quando Collor de Mello tentou dar seguimento ao programa de reformas por meio de medidas provisórias, a coalizão da burguesia nacional e da burocracia desenvolvimentista, representadas por partidos políticos

²² “[Enquanto] para a Argentina, o fortalecimento do Mercosul indicou uma aproximação dos Estados Unidos e uma possível entrada no Tratado de Livre Comércio da América do Norte; para o Brasil, pelo contrário, a integração com os países vizinhos representou uma oportunidade para legitimar sua posição de liderança na América do Sul, além de consolidar um espaço regional diferente, independente da orientação dos Estados Unidos” (Onuki 2006: 307).

mais estabelecidos, forçou a renúncia do presidente em outubro de 1992. A crise política congelou as reformas até a chegada de Fernando Henrique Cardoso, primeiramente como ministro e depois como presidente. Igualmente, as reformas seguiram de forma pragmática e gradual, respeitando as nuances setoriais (Boschi 2011; Peixoto 2011; Petrecolla 2004: 20).²³

A figura 5 resume a história das relações entre Argentina e Brasil, seguindo o modelo proposto na figura 1. Esta mostra o aumento do poder relativo do Brasil e como isso inviabilizou que a Argentina mantivesse uma coalizão competitiva sem levar a um conflito. Tal figura também ilustra como a mudança de coalizão na Argentina garantiu a paz por meio da acomodação.

VI. Hipóteses Alternativas e Rastreamento de Processos

As seções anteriores serviram para apresentar as mudanças nas coalizões de governo que tiveram lugar durante dois momentos críticos, de 1977 a 1980 e de 1990 a 1994, períodos nos quais as relações bilaterais foram reformuladas. No entanto, estudos anteriores sugerem explicações alternativas para essas mudanças. Minha intenção é testar esses argumentos com maior rigor nesta seção final.

A principal hipótese, derivada dedutivamente da teoria estruturalista na seção 2 e desenvolvida como uma narrativa analítica (ver Bates et al. 1998) nas seções 3, 4 e 5, é que a mudança de coalizão de política externa na Argentina – isto é, o enfraquecimento da relação entre o governo e a burguesia industrial, a burocracia estatal e a corporação militar – em contextos de pressão externa e concentração de poder no executivo, explica os episódios de cooperação. Essa hipótese (H1) tem pelo menos quatro implicações observacionais: primeiro, atores internacionais influentes devem sinalizar que a instabilidade regional será punida e a reforma de coalizões competitivas será recompensada. Em segundo, o executivo tem que ser suficientemente autônomo e relativamente poderoso em relação aos atores dessa coalizão para desmantelá-los. Terceiro, o governo deve implementar políticas econômicas que prejudiquem

²³ Nas palavras de um renomado historiador brasileiro: "Mesmo quando o neoliberalismo permeou a inteligência da elite brasileira nos anos 1990, não se tornou uma tendência exclusiva para determinar as relações internacionais do Brasil, como foi o caso da Argentina. A opinião pública desconfiava do discurso de Fernando Collor e nunca perdoou o fracasso de seu choque monetarista. Isso inspirou o governo de substituição de Itamar Franco (1992-1994), que parou o impulso neoliberal e promoveu o desenvolvimento e o valor da produção nacional. Mais tarde, as reformas de Cardoso continuaram a refletir a heterogeneidade da sociedade brasileira" (Cervo 2006: 14).

abertamente os atores da coalizão competitiva. Quarto e último, deve haver uma mudança na política externa na direção prevista.²⁴

Em termos mais concretos, H1 requer a existência de pressão de Washington, a concentração de poder nas mãos do presidente argentino e a implementação de medidas neoliberais que afetem a coalizão desenvolvimentista. Ademais, estas condições devem ocorrer na ordem estabelecida e preceder imediatamente negociações e acordos relevantes. Se as observações do processo causal (Brady et al. 2006) correspondem às expectativas de uma hipótese de tal complexidade, deve-se dar crédito à teoria apresentada na seção 2.

Tabela 2. Análise de Rastreamento de Processos nas Conjunturas Críticas

	Itaipu (1977-1980)		Mercosul (1990-1994)	
	Aro	Arma fumegante	Aro	Arma fumegante
Coalizões (H1)	✓	✓	✓	✓
Instituições (H2)			✓	
Comércio (H3)			✓	
Democracia (H4)			✓	
Ideias Sociais (H5)			✓	
Discurso Político (H6)	✓		✓	

Nota: os "testes de aro" – ou *hoop tests* – avaliam se as condições estavam presentes durante as negociações, enquanto os "testes de arma fumegante" – ou *smoking gun tests* – avaliam se as condições se apresentaram imediatamente antes e de forma diretamente associável aos acordos.

Algumas hipóteses alternativas podem ser rapidamente identificadas: o institucionalismo (H2) propõe que o estabelecimento de regimes internacionais precede e facilita as mudanças cooperativas da política externa. No mesmo espectro teórico, o “liberalismo comercial” (H3) argumenta que o intercâmbio econômico promove esses comportamentos cooperativos, e o “liberalismo republicano” (H4) dá importância ao tipo de regime – isto é, a democracia (Keohane, 1988). O “liberalismo ideacional” (H5) também enfatiza que uma mudança em “valores ou identidades sociais” (Moravcsik 1997: 515) pode explicar a cooperação. Este último está associado ao construtivismo (H6), que argumenta que as mudanças de ideias no nível da elite – por exemplo, nos discursos de política externa (Onuf 2001) – são a causa de mudanças reais.

²⁴ Apresentado desta forma, H1 reconhece a maior parte da literatura de análise de política externa sobre os atores sociais. Na maioria das vezes, "os estados representam algum subconjunto da sociedade doméstica, com base em cujos interesses as autoridades estaduais definem as preferências do Estado e agem intencionalmente na política mundial" (Moravcsik 1997: 518), mas em certas conjunturas críticas, o estado pode isolar a tomada de decisão das pressões sociais, movimentando "fronteiras políticas" anteriormente rígidas (Golob 2003: 363-68) e usando acordos internacionais para reestruturar coalizões sociais (ver Gourevitch 1978, Putnam 1988).

A tabela 2 resume os resultados da análise de rastreamento de processos dessas hipóteses. Os “testes de aro” (*hoop tests*) demonstram se as condições previstas por cada hipótese estavam presentes em 1977-1980 e 1990-1994, enquanto os “testes de arma fumegante” (*smoking gun tests*) avaliam se estas condições surgiram imediatamente antes dos principais acordos e de forma diretamente vinculada aos mesmos (Mahoney 2012: 576-79).

Os resultados, com base em uma revisão dos meios impressos argentinos (os jornais *Clarín* e *La Nación*) e documentos desclassificados da Chancelaria Argentina sustentam a hipótese de que as mudanças nas coalizões (H1) – ou seja, a concentração de poder nas mãos do executivo seguida de mudanças radicais na política econômica que afetaram os atores desenvolvimentistas – foram condições suficientes para a cooperação entre a Argentina e o Brasil. Eles também sugerem que choques internacionais precederam esses processos internos.

A conjuntura crítica de 1977-1980 fornece a evidência mais decisiva em favor da minha hipótese. Documentos do Ministério das Relações Exteriores demonstram que o embaixador Oscar Camilión deu início a intensas negociações com o governo brasileiro em maio de 1977 (MRECIC 2015), durante a implementação das reformas econômicas. Em menos de um mês, Martínez de Hoz anunciou sua política neoliberal mais importante: a reforma financeira que liberou as taxas de juros e de câmbio, eliminando praticamente todos os subsídios ao crédito. Este foi o revés político mais prejudicial que a burguesia industrial argentina teve desde a década de 1930 (Canitrot 1980).

O calendário do Acordo Tripartite de 1979 também é consistente diante de alguns testes de arma fumegante. No dia em que o mesmo foi assinado em 19 de outubro, o Instituto Nacional de Estatística e Censos anunciou uma taxa de desemprego de 1,5%, a mais baixa já registrada na Argentina (*La Nación*, 19 de outubro de 1979). A primavera de 1979 representou o ápice do poder de Videla. As últimas manifestações contra o governo aconteceram em abril. Jornalistas, advogados, juízes e hierarquias religiosas apoiaram unanimemente a “paz autoritária” da época (Novaro, 2010: 173). Nem mesmo o almirante Emilio Massera - o nêmesis de Videla na diretoria durante seus dois primeiros anos no poder - questionou a autoridade do presidente.²⁵ Essa situação permitiu a Videla impor o Acordo Tripartite à oposição desenvolvimentista e nacionalista, assinar mais acordos em 1980 e continuar a aplicar as políticas neoliberais até março de 1981.

²⁵ O almirante Isaac Francisco Rojas foi o único político influente que manifestou publicamente sua preocupação pelo tratado em carta a Videla, declarando que o Acordo Tripartite tinha: “conotações altamente danosas para a Argentina, não apenas políticas, mas também econômicas e militares (...) Agora [os brasileiros] vão dominar o rio Paraná, a montante e a jusante de Itaipu, que será como uma eclusa, cuja chave estará em suas mãos” (*La Nación*, 17 de outubro de 1979).

Mudanças no cenário internacional devido à política de direitos humanos de Carter e o conflito da Argentina com o Chile precederam todos esses fenômenos, como esperado pela minha hipótese H1, contribuindo com evidências consistentes com a lógica dos testes de armas de fogo. Em fevereiro de 1977, Carter anunciou uma redução considerável da ajuda externa à Argentina e, em julho, o Banco EXIM rejeitou um grande empréstimo, bloqueando, assim, a compra de equipamentos para a polícia (Selden 1999: 130). Em maio de 1977, a rainha Elizabeth II havia apresentado sua arbitragem em favor do Chile na disputa do Canal de Beagle, o que levou a um aumento das tensões com Santiago. Portanto, na primeira conjuntura crítica, tanto a mudança de coalizão quanto a mudança no contexto global precederam a primeira aproximação entre a Argentina e o Brasil.

Uma análise da conjuntura 1977-1980 não só oferece suporte para H1, mas também oferece evidências que contrariam as hipóteses alternativas. O comércio bilateral (H3) com o Brasil atingiu um recorde de baixa em 1976, com um volume total de 760 milhões de dólares e só aumentaria consideravelmente em 1980, provavelmente como resultado dos acordos acima mencionados (Camilión 1987: 11). Na época, não havia instituições bilaterais importantes (H2) que pudessem desempenhar algum papel na melhoria da cooperação bilateral. Mesmo as instituições pan-americanas permaneceram bloqueadas como um canal de diálogo devido à posição de Washington aos regimes autoritários do hemisfério.

É difícil determinar se os valores ou ideias sociais levaram à cooperação (H5) em um contexto em que o nível de radicalização era alto e os sentimentos nacionalistas eram mobilizados repetida e consistentemente até depois da Guerra das Malvinas (ver Mainwaring e Pérez-Liñán 2013). Obviamente, a democracia (H4) estava longe de ser uma realidade. H6 é a única hipótese alternativa que passa um simples teste de aro na primeira conjuntura crítica: o discurso econômico oficial em Buenos Aires tinha adquirido um tom neoliberal desde 1976.

A conjuntura crítica de 1990-1994 é muito mais complexa, já que todas as hipóteses parecem passar satisfatoriamente um teste de aro. No entanto, apenas a pressão internacional, a concentração de poder no presidente Menem, e as reformas econômicas ocorreram de forma concorrente com as mudanças na política externa, fornecendo evidência do tipo esperado em um teste de arma fumegante de H1.

A Ata de Buenos Aires (6 de julho de 1990), a Declaração de Foz do Iguaçu (28 novembro de 1990) e o Tratado de Assunção (26 de março 1991), todos coincidiram com momentos específicos de grande concentração de poder nas mãos dos presidentes argentino e brasileiro (Malamud 2005). Na Argentina, Menem assumiu a posição em um contexto de instabilidade econômica e social que comprometeu sua presidência em 1989 (Novaro 2009: 356). Foi só em

abril de 1990 que conseguiu disciplinar seu próprio partido, realizar a privatização de várias empresas estatais, reduzir o emprego público em 14 por cento e solicitar um corte drástico de 25 por cento da burocracia estatal (Pucciarelli 2011: 40). Estas medidas restauraram a estabilidade econômica em julho de 1990 e permitiram que Menem encontrasse Collor com uma aprovação de 80 por cento que lhe permitiria vencer o veto desenvolvimentista (*Clarín*, 8 de julho de 1990).

As evidências em favor de H1 são ainda mais contundentes se considerarmos como o contexto internacional mudou drasticamente após o anúncio da iniciativa *Enterprise for the Americas* – mais tarde conhecida como ALCA – em junho de 1990 (Gomez-Mera 2013). A concentração de poder em Menem e as pressões externas de Washington atingiram seu apogeu paralelamente à Declaração de Foz do Iguaçu. Logo depois, em 5 de dezembro de 1990, George Bush seria o primeiro presidente americano a visitar a Argentina depois de trinta anos.

A assinatura do Tratado de Assunção, um ano depois, também passa de forma contundente um teste de arma fumegante a favor de H1. Pouco havia mudado no contexto doméstico quando Menem viajou a Assunção, exceto o fato de que *no mesmo dia* enviou a Lei da Conversibilidade ao Congresso (*La Nación*, 25 de março de 1991). Essa seria a política que mais prejudicaria os industriais argentinos desde a reforma financeira de Martinez de Hoz. A coincidência temporal neste caso é reveladora. O revés político mais importante para a coalizão desenvolvimentista aconteceu poucas horas antes da assinatura do mais importante acordo bilateral com o Brasil.

Portanto, ao voltar o olhar para o início dos anos 1990, é evidente que o Mercosul, a mais importante iniciativa de cooperação bilateral já acordada entre Argentina e Brasil, ocorreu simultaneamente com uma clara mudança de coalizão em um período específico durante o primeiro governo Menem.

VII. Conclusões

Neste artigo, abordei o enigma das transições de poder pacíficas usando a transição entre Argentina e Brasil no Cone Sul como um estudo de caso. Na seção 2, revisei as teorias estruturalistas de relações internacionais e identifiquei a natureza constante das coalizões de política externa como um pressuposto que impede explicar por que algumas transições de poder são pacíficas e outras não. Com base nessa constatação teórica, demonstrei dedutivamente que as transições de poder podem não levar ao conflito se são acompanhadas por uma mudança nas coalizões em pelo menos um dos países envolvidos. Seguindo essa estratégia, evitei os

problemas da teorização indutiva, criando as bases que viabilizam a generalização do argumento, o que testei em seguida.

Minha narrativa analítica com base na experiência do Cone Sul mostrou que os dois momentos críticos mais importantes na história da aproximação entre Argentina e Brasil, 1977-1980 e 1990-1994, coincidiram com mudanças importantes na coalizão de política externa argentina. Ao comparar esta hipótese com explicações alternativas utilizando a técnica de rastreamento de processos cheguei à conclusão de que as interpretações dos enfoques construtivista e liberal – que hoje constituem o entendimento predominante sobre as origens da amizade entre os dois países – estão fundamentalmente erradas. Identidades compartilhadas, democracia, comércio, e instituições internacionais surgiram principalmente depois que as relações bilaterais melhoraram. Em conclusão, um olhar sistemático deste enigma revela que a cooperação entre a Argentina e o Brasil só foi possível quando certos atores domésticos (a burocracia estatal, a burguesia industrial e, em seguida, os militares) foram excluídos da formulação da política externa argentina.

Além disso, as mudanças na coalizão que permitiram uma virada cooperativa foram concomitantes a importantes choques externos. Pressões decorrentes da disputa com o Chile e a política de Direitos Humanos dos Estados Unidos ajudam a explicar as mudanças radicais empreendidas pela Argentina em 1977. A Iniciativa para as Américas proposta por Washington em 1990 também acelerou as reformas e a formação do Mercosul.

Essas lições do Cone Sul não são automaticamente transferíveis para outras transições de poder. Particularmente por causa de sua natureza subsistêmica, este caso oferece apenas pistas sobre o dilema levantado pela ascensão da China *vis-à-vis* aos Estados Unidos. No Cone Sul, Washington pressionou a favor da estabilidade regional e das reformas de mercado durante a transição de poder, criando incentivos para uma resolução cooperativa. No nível global, não há um terceiro Estado capaz de induzir mudanças equivalentes nas coalizões de política externa da China ou dos Estados Unidos. No entanto, outros fatores que aumentam o custo da guerra, como a dissuasão nuclear, podem jogar um papel similar. Assim, ao iluminar o papel crítico dessas coalizões durante as transições de poder, o caso do Cone Sul pode lançar luz sobre um dos dilemas mais prementes das relações internacionais contemporâneas.

VIII. Referências

ALLISON, GRAHAM. 2017. *Destined for War: Can China and the U.S. Escape the Thucydides Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.

BANKS, ARTHUR, AND KENNETH WILSON. 2015. *Cross-National Time-Series Data Archive*. Jerusalem: Databanks International.

BARROS DE CASTRO, ANTÓNIO. 1994. "Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil." In *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, edited by William Smith, et al., 183–214, Miami: Transaction Publishers.

BATES, ROBERT, AVNER GREIF, AND MARGARET LEVI. 1998. *Analytic Narratives*. New York: Princeton University Press.

BEACH, DEREK, AND RASMUN PEDERSEN. 2013. *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Detroit: University of Michigan Press.

BENNETT, ANDREW. 2008. "Process Tracing: A Bayesian Perspective." In *The Oxford Handbook of Political Methodology*, edited by Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady and David Collier, 702–21, New York: Oxford University Press.

BERLINSKI, JULIO. 2004. *Los Impactos de la Política Comercial: Argentina y Brasil (1988–1997)*. Buenos Aires: Instituto Di Tella – Siglo XXI.

BOSCHI, RENATO. 2011. "State Developmentalism: Continuity and Uncertainty." In *The Brazilian State: Debate and Agenda*, edited by Mauricio Font and Laura Randall, New York: Lexington Books.

BOUZAS, ROBERTO, AND BERNARDO KOSACOFF. 2010. "Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil." *Ágora Internacional* 4 (10): 31–40.

BRADY, HENRY E., DAVID COLLIER, AND JASON SEAWRIGHT. 2006. "Toward a Pluralistic Vision of Methodology." *Political Analysis* 14: 353–68.

BURGESS, SEAN. 2008. "Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War." *International Relations* 22 (1): 65–84.

CAMILIÓN, OSCAR. 1987. "Integración Argentina-Brasil, realidades y proyecciones" *Intergración Latinoamericana* 2 (2): 1–18.

CANITROT, ALFREDO. 1980. "Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976" *Desarrollo Económico* 16 (76): 453–75.

CARASALES, JULIO CÉSAR. 1997. *De Rivaletas a Socios: el Proceso de Cooperación Nuclear Entre Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

CEPAL. 2015. *Comisión Económica para América Latina*, data available at: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.

CERVO, AMADO. 2006. "Ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990–2005)." In *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, Vol. I*, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 7–34, São Paulo: Saraiva.

CINC. 2015. Composite Index of National Capabilities, Correlates of War, data available at: <http://www.correlatesofwar.org>.

COLACRAI, MIRIAM. 1992. "Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina." In *Enfoques Teóricos y Metodológicos Para el Estudio de la Política Exterior*, edited by Roberto Russell, 19–51, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

COUTO E SILVA, GOLBERY. 1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

DARNTON, CHRISTOPHER. 2012. "A False Start on the Road to MERCOSUR: Reinterpreting Rapprochement Failure between Argentina and Brazil, 1972." *Latin American Research Review* 47 (2): 120–41.

DARNTON, CHRISTOPHER. 2014. *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

DI TELLA, TORCUATO. 1995. "El sistema político brasileño en perspectiva argentina." In *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, edited by Felipe De La Balze, Buenos Aires: CARI.

ESCODÉ, CARLOS, AND ANDRÉS CISNEROS. 2000. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Vol. XIII, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ETCHEMENDY, SEBASTIÁN. 2001. "Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica." *Desarrollo Económico* 40 (160): 679–96.

FAUSTO, BORIS, AND FERNANDO DEVOTO. 2004. *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850–2002)*. São Paulo: Espaço Editora 34.

FLEMES, DANIEL, AND LESLIE WEHNER. 2015. "Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America." *International Politics* 52 (2): 163–77.

FRASER INSTITUTE. 2015. Index of Economic Freedom, data available at: <http://www.freetheworld.com/countrydata>.

FRIEDBERG, AARON. 1988. *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline 1895–1905*. Princeton: Princeton University Press.

GARDINI, GIAN LUCA. 2005. *Democracy and Regionalization in the Southern Cone*. PhD Thesis, University of Cambridge.

GARRETT, JAMES. 1985. "The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 27 (3): 81–109.

GEDDES, BARBARA. 1990. "How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics." *Political Analysis* 2 (1): 131–50.

- GILPIN, ROBERT. 1981. *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOLOB, STEPHANIE. 2003. "Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico and the Ideological Origins of NAFTA." *World Politics* 55 (3): 361–98.
- GÓMEZ-MERA, LAURA. 2013. *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of MERCOSUR*. South Bend: University of Notre Dame Press.
- GOUREVITCH, PETER. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32 (4): 881–912.
- GRIECO, JOSEPH. 1993. "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory." In *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David Baldwin, New York: Columbia University Press.
- IISS. 2015. *The Military Balance*, data available at: <http://www.iiss.org/en/publications>.
- IKENBERRY, JOHN. 2011. *Liberal Leviathan: The Orgins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- JENNE, NICOLE, AND LUIS SCHENONI. 2015. "Latin American Declaratory Regionalism: An Analysis of Presidential Discourse (1994–2014)." RSCAS WP 2015/53, European University Institute.
- KEOHANE, ROBERT. 1984. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- KINDLEBERGER, CHARLES. 1973. *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- KRASNER, STEPHEN. 1976. "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28 (3): 317–47.
- KUGLER, JACEK, ALI FISUNOGLU, AND BIROL YESILADA. 2015. "Consequences of Reversing the European Union Integration." *Foreign Policy Analysis* 11 (1): 45–67.
- LAKATOS, IMRE. 1970. *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEMKE, DOUGLAS. 2002. *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES. 1990. "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise." *Contexto Internacional* 12: 7–28.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES. 2013. "Relações interamericanas: a nova agenda Sul-Americana e o Brasil." *Lua Nova* 90: 167–201.
- LIMA, MARIA REGINA SOARES, AND FABIANO SANTOS. 1998. "Brazilian Congress

and Foreign Trade Policy.” Paper presented at the Latin American Studies Association annual meeting, Chicago, 24–26 September.

MAHONEY, JAMES. 2012. “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences.” *Sociological Methods and Research* 41 (4): 570–97.

MAINWARING, SCOTT, AND ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge, Cambridge University Press.

MALAMUD, ANDRÉS. 2005. “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination.” *Latin American Research Review* 40 (1): 138–64.

MALLEA, RODRIGO, MATIAS SPEKTOR, AND NICHOLAS WHEELER. 2012. *The Origins of Nuclear Cooperation: A Critical History Between Argentina and Brazil*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.

MARTÍN, FÉLIX. 2006. *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*. New York: Palgrave.

MEARSHEIMER, JOHN. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

MECON. 2015. Ministerio de Economía de Argentina, data available at: <http://www.indec.mecon.ar/>.

MELLO, LEONEL. 1996. *Argentina e Brasil: a Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.

MONIZ BANDEIRA, LUIZ. 2004. *Argentina, Brasil y Estados Unidos: De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

MONIZ BANDEIRA, LUIZ. 2011. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MORAVCSIK, ANDREW. 1997. “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.” *International Organization* 51 (4): 5513–553.

MRECIC. 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, data available at: <http://desclasificacion.cancilleria.gov.ar>

NOLTE, DETLEF, AND LESLIE WEHNER. 2012. “UNASUR and Regional Security in South America.” In *Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices*, edited by Andreas Wegner and Stephen Aris, London: Routledge.

NOVARO, MARCOS. 2009. *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación*. Buenos Aires: Paidós.

NOVARO, MARCOS. 2010. *Historia de la Argentina 1955–2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

O’DONNELL, GUILLERMO. 1973. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies*

in South American politics, Berkeley: University of California Press.

O'DONNELL, GUILLERMO. 2004. "Estado y Alianzas en Argentina, 1956–1976." In *Contrapuntos*, Paidós: Buenos Aires.

OELSNER, ANDREA. 2005. *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. New York: Routledge.

OLIVEIRA, AMÂNCIO, AND ALBERTO PFEIFER. 2006. "O empresariado e a política exterior do Brasil" In *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Vol. 2, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 389–427, São Paulo: Saraiva.

ONUF, NICHOLAS. 2001. "Speaking of Policy." In *Foreign Policy in a Constructed World*, edited by Armonk Kubalkova, 77–95, New York: M.E. Sharpe.

ONUKE, JANINA. 2006. "O Brasil e a construção do Mercosul." In: *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, Vol. 1, edited by Henrique Altemani and Carlos Anônio Lessa (org.), 299–320, São Paulo: Saraiva.

ORGANSKI, ABRAMO. 1958. *World Politics*. New York: Knopf.

ORGANSKI, ABRAMO, AND JACEK KUGLER. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.

PALERMO, VICENTE, AND MARCOS NOVARO. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

PANG, EUL-SOO. 2002. *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*. New York: Palgrave Macmillan.

PEIXOTO, JOÃO PAULO. 2011. "The Brazilian state since Vargas." In *The Brazilian State: Debate and Agenda*, edited by Mauricio Font and Laura Randall, 11–36 New York: Lexington Books.

PETRECOLLA, ALBERTO. 2004. "Devaluaciones y alianzas. Brasil y Argentina en 1999 y 2002." In *La Nueva Economía de la Integración Americana*, edited by Alberto Petrecolla, Pablo Neumeyer and Federico Sturzenegger, Buenos Aires: La Crujía.

PIERSON, PAUL. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

POGGIO TEIXEIRA, GUSTAVO. 2014. *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*. New York: Lexington Books.

PORTA, FERNANDO. 2008. "La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas." *Serie colección documentos de proyectos*, Santiago: CEPAL-Chile.

PUCCIARELLI, ALFREDO. 2011. *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PUTNAM, ROBERT. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42 (3): 427–60.

RAPOPORT, MARIO, AND EDUARDO MADRID. 2011. *Argentina-Brasil de rivales a aliados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

REMMER, KAREN. 1998. "Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region." *International Studies Quarterly* 42 (1): 25–51.

RESENDE-SANTOS, JOÃO. 2002. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone." *Latin American Politics and Society* 44 (4): 89–126.

ROGOWSKI, DONALD. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.

RUSSELL, ROBERTO. 1988. "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar." In *Argentina en el mundo (1973-1987)*, edited by Rubén Perina and Roberto Russell, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

RUSSELL, ROBERTO, AND JUAN TOKATLIAN. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SARAIVA, MIRIAM. 2012. "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur." *Revista CIDOB d'afers Internacionals* 97: 87–100.

SCHENONI, LUIS. 2015. "The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance." *GIGA Working Paper Series*, 269, 1–23.

SCHENONI, LUIS, AND ESTEBAN ACTIS. 2014. "Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo hegemónico." *Revista SAAP* 8 (1): 207–35.

SCHWELLER, RANDALL. 2006. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.

SECEX. 2015. Secretaria de Comércio Exterior do Brasil, data available at: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica>.

SELDEN, ZACHARY. 1999. *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*. Westport: Praeger.

SINGER, DAVID, STUART BREMER, AND JOHN STUCKEY. 1972. "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820–1965." In *Peace, War, and Numbers*, edited by Bruce Russett, 19–48, Beverly Hills: Sage.

SIPRI. 2015. Stockholm International Peace Research Institute, data available at: <http://www.sipri.org/databases>.

SKIDMORE, THOMAS. 1999. *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford: Oxford University Press.

SNYDER, JACK. 1991. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.

SOIFER, HILLEL. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures." *Comparative Political Studies*, 45(12): 1572-97.

SOLINGEN, ETEL. 1993. "The Political Economy of Nuclear Restraint." *International Security* 19 (2): 126–69.

SOLINGEN, ETEL. 2014. "Domestic Coalitions, Internationalization, and War: Then and Now." *International Security* 39 (1): 44–70.

SPEKTOR, MATIAS. 2002. "O Brasil e a Argentina, entre a cordialidade oficial e o projeto de integração." *Revista Brasileira de Política Internacional* 45 (1): 117–45.

TARROW, SIDNEY. 2004. "Bridging the quantitative-qualitative divide." In *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*, edited by Henry Brady and David Collier, Lanham: Rowman & Littlefield.

TAVARES DE ALMEIDA, MARÍA HERMINIA. 1999. "Negociando a Reforma: a Privatização de Empresas Públicas no Brasil." *Dados* 42 (3): 421–51.

TRAVASSOS, MÁRIO. 1935. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional.

UNDP. 2015. *UNDP Human Development Report*, data available at: <http://hdr.undp.org/en/data>.

WALLERSTEIN, IMMANUEL. 1974. *The Modern World-System*. New York: Academic Press.

WALTZ, KENNETH. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

WILKINSON, DAVID. 1999. "Unipolarity without Hegemony." *International Studies Review* 1 (2): 141–72.

WOHLFORTH, WILLIAM. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24 (1): 5–41.

WOHLFORTH, WILLIAM. 2011. "Gilpinian Realism and International Relations." *International Relations* 25(4): 449–511.

WRIGHT, MARTIN. 1948. *Power Politics*. New York: Holmes and Meir.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Setembro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*A concepção de excepcionalidade na
consciência social de Estados Unidos e
China como elemento para a reflexão
sobre disputas hegemônicas*

Marcos Cordeiro Pires
Thaís Caroline Lacerda Mattos

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

A CONCEPÇÃO DE EXCEPCIONALIDADE NA CONSCIÊNCIA SOCIAL DE ESTADOS UNIDOS E CHINA COMO ELEMENTO PARA A REFLEXÃO SOBRE DISPUTAS HEGEMÔNICAS

Marcos Cordeiro Pires¹

Thaís Caroline Lacerda Mattos²

RESUMO: Este artigo busca refletir sobre o contexto de uma eventual disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. Entretanto, ao invés de traçar um cenário prospectivo, busca-se levantar elementos históricos da formação de ambas as sociedades com vistas a delinear as bases das atuais estratégias internacionais de cada país. Importante característica comum entre ambas é que tanto os Estados Unidos quanto a China se veem como excepcionais, resultado de virtudes e de condições históricas específicas que moldaram cada sociedade. Tal percepção de excepcionalidade está entre os princípios norteadores da inserção externa de Estados Unidos e China, além justificar e solidificar a construção das bases ideológicas que definem a concepção de hegemonia de cada país. Na perspectiva dos Estados Unidos, prevalece a noção de um “Destino Manifesto” – *Manifest Destiny*, uma visão missionária e religiosa sobre seu papel na ordem mundial. No caso da China, uma civilização milenar autocrática e pacífica, construída sob o princípio imperial de “Tudo sob o Céu” – Tianxia 天下, na qual o imperador chinês exercia o seu mandato celestial por meio da virtude e da benevolência sobre o povo Han e os povos vassalados de todo o mundo. Assim, o objetivo deste artigo é o de analisar a construção da excepcionalidade em ambas as sociedades e relacionar tais características com suas políticas atuais.

Palavras-chave: Estados Unidos. China. Hegemonia. Excepcionalidade. Destino Manifesto. Tudo sob o Céu.

THE CONCEPTION OF EXCEPTIONALITY IN THE SOCIAL CONSCIOUSNESS OF THE UNITED STATES AND CHINA AS AN COMPONENT TO REFLECT ON HEGEMONIC DISPUTES

¹ Professor do Departamento de Ciências Política e Econômicas da UNESP – Campus de Marília. E-mail: marcos.cordeiro@unesp.br

² Mestre e Doutoranda em Ciências Sociais, na Linha de Relações Internacionais e Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP – Campus Marília. E-mail: lacerdatc@gmail.com

ABSTRACT: This article seeks to reflect on the context of a possible hegemonic dispute between the United States and China. However, instead of outlining a prospective scenario, it seeks to raise historical elements of the formation of both societies in order to outline the bases of the current international strategies of each country. An important characteristic that United States and China have in common is that both see themselves as exceptional, as result of their own virtues and the specific historical conditions they have shaped from each society. This perception of exceptionality is among the guiding principles of the US and China's external performance and justifies the ideological foundations that define each country's conception of hegemony. From United States perspective's the notion of "Manifest Destiny" brings with it a missionary and religious vision about its role in the world. In China's case, a self-centered and peaceful ancient civilization, built under the imperial principle of "All Under Heaven" - Tianxia 天下, in which the Chinese Emperor exercised his heavenly mandate through virtue and benevolence over the Han people and the vassal peoples of the whole world. Thus, the objective of this article is to analyze the perception of exceptionality in both societies and to relate such characteristics to their current policies.

Keywords: United States. China. Hegemony. Exceptionality. Manifest Destiny. All Under Heaven.

I. INTRODUÇÃO

Uma disputa hegemônica ou uma sucessão de hegemônias não é um fenômeno fortuito. Assim como outros processos históricos, por mais que haja um gatilho para desencadear os eventos disruptivos, eles decorrem da relação dialética existente na economia e na sociedade mundial, levando ao amadurecimento das forças emergentes e à decadência das forças do *status quo*. Historicamente falando, o assassinato do Arquiduque Francisco Ferdinando foi o evento que desencadeou a I Guerra Mundial, mas as principais potências europeias já estavam se preparando há anos para os eventos que se sucederam a julho de 1914. Ao refletirmos acerca dos movimentos de transição entre uma e outra hegemonia no sistema mundial, o chamado “interregno hegemônico”, é preciso considerar a realidade social como um processo em que as forças sociais, no caso os Estados Nacionais, estão em constante adaptação às modificações conjunturais e estruturais. Neste sentido é importante considerar a opinião de José Luís Fiori:

[...] toda situação hegemônica é transitória e, mais do que isso, é autodestrutiva, porque o próprio *hegemon* acaba se desfazendo das regras e instituições que ajudou a criar para poder seguir se expandindo e acumulando mais poder do que seus ‘liderados’. [...] o que estabiliza – sempre de forma transitória – a ordem hierárquica do sistema mundial não é a existência de um líder ou *hegemon*, é a existência de um conflito central e latente e de uma guerra potencial entre as grandes potências. Basta ler a história do ‘sistema mundial moderno’ para ver-se que sempre existiu um conflito central, uma guerra em potencial, que atuou como eixo ordenador de todo sistema. (FIORI, 2007, p. 31).

Em muitos aspectos, a caracterização de Fiori sobre um momento de crise hegemônica é útil para refletirmos sobre as transformações ocorridas na conjuntura internacional desde o começo da década de 2000, após a realização dos atentados de setembro de 2001. A partir de então, os Estados Unidos vêm confrontando os princípios normativos da ordem que edificaram e iniciaram dois conflitos para atender exclusivamente aos seus interesses políticos e econômicos, no caso as guerras do Afeganistão e do Iraque, esta última feita sem o aval do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente, patrocinaram intervenções na Líbia, na Síria e no Iêmen, desta vez com apoio de seus aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Tal postura assertiva e isolacionista se intensificou depois de janeiro de 2017 quando o governo dos Estados Unidos começou a se contrapor às regras da Organização Mundial de Comércio (OMC), abandonou as negociações como a Parceria Trans-Pacífica (TPP, em inglês) e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP, em inglês) e, mais recentemente, adotou políticas protecionistas contra a China, União Europeia, Canadá e

México, entre outros. Do ponto de vista político, os EUA se retiraram do Conselho de Direitos Humanos da ONU e se afastaram do Acordo de Paris, no marco da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

O novo isolacionismo estadunidense ocorre num momento em que as bases de sua hegemonia vêm sendo solapadas pelas novas configurações do capitalismo e a consequente ascensão de novos competidores, principalmente a República Popular da China (RPC). Este país, após apresentar um impressionante crescimento econômico que o tornou a maior economia do mundo em termos de paridade de poder de compra, vem assumindo um crescente protagonismo internacional, seja por organizar uma estratégia regional de desenvolvimento econômico, como a Iniciativa do “Cinturão e Rota”, seja pelo papel de “defensor das regras do jogo” ao se posicionar em favor da multipolaridade, da defesa da globalização e das normas da OMC, tal como o fez o presidente chinês Xi Jinping ao discursar no Fórum Econômico Mundial em Davos, em janeiro de 2017 (WEF, 2017).

Tais elementos dão a dimensão da crise do atual sistema internacional marcado pelo seguinte paradoxo: o país que criou e sustentou a ordem econômica liberal desde o final da II Guerra Mundial está quebrando as bases de sua hegemonia ao colocar em primeiro lugar seus interesses imediatos e particularistas sob o slogan de “America First” (América em primeiro lugar); o país criado e dirigido pelo Partido Comunista Chinês (PCCh), que muitas vezes se colocou à margem ou contra o sistema, está sendo o fiador das regras da globalização, dos princípios das instituições multilaterais e na defesa de uma “Comunidade de Destino Comum para a Humanidade”.

Tal contradição motiva a reflexão feita neste artigo, na medida em que se aventa a possibilidade de uma disputa hegemônica entre Estados Unidos e China. Tradicionalmente, muitos dos conflitos ocorridos entre uma potência estabelecida e uma potência emergente decorrem do reequilíbrio de capacidade econômica, militar, e ainda da capacidade de influência sobre outras nações³. Esta temática é bastante analisada nos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais. Isso decorre do fato de que dentro do processo econômico e político, as nações se encontram em um processo de competição por poder e supremacia.

Entretanto, a contribuição ao debate que buscamos fazer neste artigo não tem por objetivo traçar um cenário prospectivo sobre o desenrolar dessa relação. De fato, buscaremos refletir

³ No contexto de possível substituição do agente hegemônico, Raymond Williams considera que, “exceto nas versões extremas de determinismo econômico, nas quais um sistema ou uma estrutura econômica nasce e cai por suas próprias leis, a luta por hegemonia é vista como um fator necessário ou decisivo em qualquer tipo de mudança radical [...]”. (WILLIAMS, R., 2003, p. 160, tradução nossa).

sobre as bases históricas e ideológicas em que se assentam os fundamentos das sociedades estadunidense e chinesa e sobre suas percepções sobre o lugar que ocupam no mundo. Isto é relevante para situar o debate sobre disputas hegemônicas num contexto mais abrangente, pois, a partir daí, pode-se projetar comportamentos futuros para a construção de cenários prospectivos sobre a complexa relação entre Estados Unidos e China. O peso das forças do passado é uma entre muitas variáveis quando se pensa projetar o futuro. Por conta disso, não se pode observar o passado para daí fazer extrapolações ou vaticinar o comportamento futuro das nações em disputa, tal como o pressupõe o conceito de “Armadilha de Tucídides” (ALLISON, 2015). Este, antes de ser um prognóstico, é o resultado de uma constatação do que ocorreu no chamado mundo ocidental desde a era das Grandes Navegações, em que as disputas hegemônicas desembocaram em guerras. Extrapolando esta constatação para os dias de hoje é bastante arriscado, já que qualquer conflito militar entre grandes potências é pautado pela existência de armas nucleares e pela possibilidade de extinção da espécie humana. Logo, a ocorrência de um conflito desse nível pode ser considerada como um *black swan* dos cenários, ou seja, algo improvável e imprevisível, mas de grande impacto no curso dos acontecimentos futuros, logo, de pequeno valor para o trabalho de prospecção.

Por sua vez, o estudo da História pode ser útil ao estudo das Relações Internacionais sob dois aspectos. Em primeiro lugar, pode ajudar a compreender os padrões comportamentais de determinado Estado ou civilização ao longo do tempo. No segundo caso, padrões de interação de determinado estado com seus pares ao longo da História. Assim, a análise histórica torna-se um guia para a compreensão do contexto em que emergem os conflitos e as disputas hegemônicas. Em nosso caso, a análise realizada busca compreender os padrões de formação das sociedades de China e Estados Unidos no que tange a uma questão fundacional: ambos os países se veem no mundo como excepcionais, resultado de virtudes e de condições históricas específicas que moldaram a construção de cada sociedade.

A percepção de excepcionalidade está entre os princípios norteadores da inserção externa de Estados Unidos e China, além justificar e solidificar a construção das bases ideológicas que definem a concepção de hegemonia de cada país. De fato, podemos identificar que na constituição da consciência social de ambos os países há uma noção de excepcionalidade acerca de sua história e de sua formação. Na perspectiva dos Estados Unidos, prevalece a noção de um “Destino Manifesto” – *Manifest Destiny*, uma visão missionária de cunho religioso sobre seu papel na ordem mundial. No caso da China, uma civilização milenar autocrática e pacífica, construída sob o princípio imperial de “Tudo sob o Céu” – *Tiānxià* 天下, na qual o imperador chinês exercia o seu mandato celestial por meio da virtude e da benevolência sobre o povo Han

e os povos vassallos de todo o mundo. Nesse sentido, não caberia à China reproduzir o modo de vida de outros povos e, tampouco, fazer proselitismo de sua cosmovisão.

Antes de avançarmos na descrição, é preciso discutir o conceito de “excepcionalidade” tratado aqui. A língua portuguesa possui três acepções para essa palavra. A primeira, como sinônimo de algo singular, raro ou original. A segunda, como extravagante, esquisito ou bizarro. Na terceira acepção, como algo deficiente, incapaz ou insuficiente. Apesar de se poder utilizar as três acepções da palavra para descrever um ou outro aspecto da excepcionalidade de China e Estados Unidos, utilizaremos neste trabalho a primeira definição com vistas a ressaltar aspectos singulares, raros e originais nas experiências históricas de ambos os países para a compreensão de suas estratégias internacionais, notadamente quando se pensa em disputas hegemônicas. Vale lembrar que foi sob esta perspectiva que Alexis de Tocqueville descreveu a sociedade dos Estados Unidos para os seus leitores europeus em “Democracia na América”, de 1835.

Para atingir estes objetivos, este artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e de breves considerações finais. Na seção seguinte, discutiremos aspectos da excepcionalidade dos Estados Unidos, buscando identificar o papel exercido pela doutrina do “Destino Manifesto” e daí inferir as características relevantes para o seu comportamento internacional e de sua política externa de perfil imperial. Na segunda seção, buscaremos compreender a excepcionalidade chinesa não como a de um Estado nacional, mas como um “Estado Civilização”, a mais longa experiência política da História, e como a concepção de “Tudo sob o Céu” moldou a autopercepção pacífica da China em sua ação internacional.

II. O Excepcionalismo dos Estados Unidos

Em perspectiva histórica, a supremacia política e econômica alcançada pelos Estados Unidos é herdeira do projeto de expansão conhecido como “Destino Manifesto”, uma crença difundida no século XIX que dizia que os colonizadores americanos deveriam se expandir por toda América do Norte como um mandato de um povo eleito por Deus para civilizar o seu continente. Este pressuposto messiânico, que procura justificar a excepcionalidade estadunidense, conformou-se como uma ideologia-guia para o seu projeto imperialista.

Antes de se configurar como uma doutrina estratégica, o sentimento de excepcionalidade dos Estados Unidos contribuiu de forma significativa para a condição do país como um *hegemon*, pois além de ser “incorporado institucionalmente”, também funcionou como um “conceito de antecipação e movimento” (STEPHANSON, 1995, p. xiv, tradução nossa).

Conforme assinalou Thomas McCormick (1995, p. 7, tradução nossa), a “hegemonia não acontece simplesmente, indivíduos e grupos de pessoas a fazem acontecer”. Com isso em mente, devemos observar que a supremacia econômica, como “base indispensável da hegemonia para todas as outras formas de poder” que a engloba, garante sua permanência temporal maior se considerarmos que toda hegemonia mundial será um dia eclipsada (MCCORMICK, 1995, p. 5).

Em outros períodos históricos, é importante notar, diferentes estados-nações ou impérios também invocavam para si um caráter superior ou universal, utilizando-se no geral, de uma fonte religiosa que o confirmasse. De acordo com Eric Hobsbawm (2011, p. 346), “durante grande parte da História e na maior parte do mundo (sendo a China talvez a principal exceção), os termos em que todos os homens, exceto um punhado de pessoas emancipadas e instruídas, pensavam o mundo eram os termos da religião tradicional”.

No caso dos Estados Unidos, esse sentimento tem sua origem na Inglaterra onde se constituiu uma crença religiosa excepcional pelo grupo dos separatistas que iniciou a migração para a “Nova Inglaterra” num período de “forte providencialismo” – entre 1620 e 1660 – que os diferenciava das “formas satânicas do papismo” que, em sua concepção, ainda impregnadas [o Anglicanismo] a religião oficial daquele país (STEPHANSON, 1995, p. 4, tradução nossa).

A primeira vez em que o caráter excepcional dos Estados Unidos foi ressaltado ocorreu em 1630, na colônia de Massachusetts, quando o então governador e pregador John Winthrop proferiu o sermão “*A Model of Christian Charity*”, que traçou um paralelo entre a situação dos novos colonos e com o antigo povo eleito do Velho Testamento. O trecho a seguir exprime este sentimento que ao longo dos séculos é utilizado como instrumento político para reafirmar a “missão” e a “excepcionalidade” dos Estados Unidos:

[...] Descobriremos que o Deus de Israel está entre nós, quando dez de nós conseguirmos resistir a mil dos nossos inimigos; quando Ele nos constituir em louvor e glória os homens dirão das plantações seguintes, ‘que o Senhor faça como a Nova Inglaterra’. Pois devemos considerar que seremos como uma Cidade Sobre a Colina. Os olhos de todas as pessoas estão sobre nós. De modo que, se tratarmos falsamente com nosso Deus nesta obra que empreendemos, e assim fizer com que Ele retire Sua ajuda atual de nós, seremos como uma história e uma palavra através do mundo. Vamos abrir a boca dos inimigos para falar mal dos caminhos de Deus [...]. Envergonharemos os rostos de muitos servos dignos de Deus, e faremos com que suas orações sejam transformadas em maldições sobre nós, até que sejamos consumidos na boa terra para onde vamos. (WINTHROP, 1630, n.p., tradução nossa).

Isso reforçou a percepção dos colonos da Nova Inglaterra, estes em grande parte de origem puritana que se enxergavam como os verdadeiros cristãos, que já se viam como o novo

“povo eleito” de Deus, imbuídos de uma missão de expandir para as novas terras a sua população e as suas convicções religiosas. A Nova Inglaterra se tornaria uma “Nova Canaã”.

Para além da mitificação da “*City upon a hill*” os Estados Unidos seriam o modelo de perfeição a ser observado por todos. É nesse contexto cultural e ideológico que emerge a mencionada doutrina do “Destino Manifesto”, criada por John O’Sullivan em 1845, no momento em que o país incorporava o território do Texas à União.

A criação dos Estados Unidos, em 1776, impulsionou este movimento expansionista, levando as Treze antigas Colônias a ocuparem toda a extensão de terra entre os Montes Apalaches e o Oceano Pacífico, incorporando nesta conquista as terras da Espanha, da França e, principalmente, do México (WILLIAMS, 2007). O movimento do “Grande Despertar” (1730)⁴ – *Great Awakening* – confirmou o esforço em unir o sagrado ao secular com vistas à construção de uma nação rumo ao progresso ordenado. Após a Revolução, essa discursiva secular já se moldava ao embasamento religioso do propósito divino conferindo um sentido à ideia de “América”. De forma gradual, na medida em que o país se expandia para fora do continente americano, o conceito de Destino Manifesto foi ganhando traços seculares que resgatava o sentido de liberdade anglo-saxã (STEPHANSON, 1995, p. xii).

O selo nacional (*Great Seal*) é a própria representação dessa dicotomia, cujas inscrições assim a revelam: *Annuit coeptis* (“Ele aprova nossos empreendimentos”) e *Novus ordo seclorum* (“Nova Ordem dos Séculos”) (STEPHANSON, 1995, p. 5-6). Nessa nova síntese, o ‘Americanismo’⁵ como um modo de vida, tanto de católicos quanto de protestantes, confluuiu para o projeto de expansão territorial sob a bandeira da liberdade e democracia universais, notadamente condizente com o período tendencioso de “enfática secularização” (1789-1848) de que fala Hobsbawm (2011, p. 352).

⁴ [...] “Jonathan Edwards, líder pregador e teólogo do Grande Despertar, foi central nesta reconceituação do sagrado-secular na forma de tempo progressivo. Estendendo a ideia de missão para todo o conjunto colonial anglófono ‘América’, Edwards transformou-o em um lugar de abundância e de cumprimento crescente da promessa milenar. O céu e a terra se tornariam um, mas ao longo do tempo, um ‘período de perfeita paz’ que se seguiria na América e, eventualmente, no mundo como um todo. [...] Edwards [foi] o mais importante no nosso contexto por ter ampliado o quadro bíblico para incluir os avanços da atividade secular, e por ter ampliado a genealogia Puritana para incluir todos os americanos brancos em uma história protonacional, pronta para a sua apropriação pelo país vindouro”. (STEPHANSON, 1995, p. 12-13, tradução nossa).

⁵ O “Americanismo” como uma visão de mundo abriu caminho para novos intentos como as incursões americanas para além de seu domínio continental. Impregnado no ideário comum, contribuiu para legitimar a saída da nação de seu isolacionismo naquele período. Como exemplo desse ideário, citamos o discurso em 1898 do arcebispo católico e entusiasta da “americanização” do catolicismo John Ireland: “Hoje nós proclamamos uma nova ordem das coisas. A América é grande demais para ser isolada do mundo ao seu redor e para além dela. Ela é uma potência mundial a quem nenhum interesse mundial é estranho, cuja voz alcança longe, cujo espírito viaja através dos mares e montanhas para a maioria dos continentes distintos e ilhas. [...] Este é o americanismo, mais que território americano, ou navios americanos, ou soldados americanos. Onde esse ideal maior de vida americano não é realizado de forma suprema, a América não chegou; onde este ideal é supremo, a América reina” (STEPHANSON, 1995, p. 93).

Não obstante, há posicionamentos que evidenciam o caráter mítico da democracia norte-americana já nesse período, marcado por constantes influências seculares, pois é evidente, para alguns estudiosos (SPYKMAN, 2008; HOBSBAWM, 2011; ANDERSON, 2015), que, apesar dos traços religiosos, a ideologia americana estava imbuída de interesses de uma classe média liberal:

Não há dúvida de que a grande massa de cidadãos dos novos Estados Unidos acreditava em alguma forma de religião (principalmente na protestante), mas a Constituição da República foi e continuou sendo agnóstica, apesar de todos os esforços para mudá-la. [...] Ao mesmo tempo este secularismo da revolução demonstra a impressionante hegemonia política da classe média liberal, que impunha suas formas ideológicas particulares a um movimento de massas bem vasto. (HOBSBAWM, 2011, p. 349-350).

De fato, a responsabilidade da Revelação pelo Destino Manifesto sofreu constantes mutações e influências de interesses dessa classe média preocupada em justificar seus intentos nitidamente comerciais. A articulação do sagrado e secular forjou importante arquitetura na construção da nação hegemônica tal qual a conhecemos hoje. Somados a isso, a teoria da “tese da fronteira” – *frontier thesis*, de Frederick Jackson Turner, formulada na década de 1880, acabou por se constituir no paradigma de ação estadunidense a partir da expansão ao Oeste, ou seja, do romper das fronteiras que instituiu, de acordo com a teoria, o desbravamento de espaços “selvagens” e a valorização do pioneiro, caracterizado como o exemplo do indivíduo empreendedor e democrata:

O pioneiro, seja em sua versão primitiva como caçador de peles, seja como o cowboy do século XIX, era um modelo tipicamente americano, gerado pelas condições do país e a ela adaptado. As terras livres seriam uma espécie de ‘válvula de escape’ para as tensões sociais do Leste. Sempre que o ambiente social das grandes cidades do Leste estivesse perto de uma convulsão, os descontentes poderiam migrar para o Oeste. Nessa perspectiva, as terras livres eram fundamentais para a existência das instituições democráticas norte-americanas. (AVILA, 2005, p. 154).

A tese em questão teve uma importância considerável na constituição dos Estados Unidos como um império expansionista, não apenas dentro de seu território, antes apenas delimitado pelas treze colônias situadas na Costa Leste, mas também legitimando sua dominação e influência em nível mundial. Avila (2005) observa que a tese de Turner foi amplamente divulgada e endossada por Woodrow Wilson (que se autodeclarou como “turneriano”), desde os tempos em que era seu colega de universidade, até no momento de sua administração (1912-1920), quando a tese pode ser observada na forma concreta por meio das intervenções externas do país sob seu comando, “buscando novas fronteiras econômicas”, manifestando também “seu

interesse em espalhar os valores democráticos dos Estados Unidos às nações menos favorecidas e liderá-las no mundo moderno” (AVILA, 2005, p. 159). As intervenções Wilsonianas no Haiti (1915), São Domingos (1916), e Cuba (1917), são importantes exemplos das “missões” norte-americanas. (AVILA, 2005, p. 159).

Ainda de acordo com Avila (2005, p. 158-159), não somente na administração de Wilson a tese de Turner obteve seu respaldo. Antes, já nas administrações de William McKinley (1897-1901) e de Theodore Roosevelt (1901-1909), a tese da fronteira, por meio de seus governos, baseou a atuação do país em política externa que ganhava “contornos nitidamente imperialistas, com uma série de intervenções na América Latina e com a formulação da ‘Doutrina das Portas Abertas’, que buscava assegurar os preciosos mercados do Oriente às indústrias estadunidenses”. No momento em que o país consumava o controle do território “costa a costa”, teve início a sua projeção sobre o Pacífico, tomando da Espanha as Filipinas e Guam, e incorporando o arquipélago do Hawai para seus domínios. Na frente Atlântico-Caribenha, além de incorporar o território de Porto Rico, submete a Ilha de Cuba sob seu protetorado. A partir daí, principalmente sob o governo de Theodore Roosevelt, teve início com a diplomacia da “cenoura e do porrete” – *carrot and stick*, que se abateu sobre os demais países da América Latina.

Entrementes, apesar de ser contestada, a *frontier thesis* criou raízes profundas na sociedade norte-americana servindo como respaldo ideológico para a construção dos valores estadunidenses, como a defesa do sistema capitalista, o liberalismo econômico, o sentido missionário democrático da nação, além de reforçar uma inerente capacidade de liderança e de conquistas (de caráter individualista e “natural”) do povo americano.

É importante notar que o “excepcionalismo” do modelo americano foi reforçado pela Constituição de 1787, o que garantiu o experimento americano como uma República democrática que instituía o país como modelo da melhor democracia do mundo, cujo futuro, de acordo com os Federalistas, dependia de seu sucesso.

A consolidação dos Estados Unidos como potência econômica e militar fez com que este país desde cedo compreendesse o papel estratégico que a América Latina teria para seus próprios interesses *vis-à-vis* aos das potências europeias. Daí surge um conceito muito importante na concepção internacional do país relacionado à “contenção” de possíveis competidores. A política de contenção⁶ e seu *hard power* legitimaram a imposição dos

⁶ Grande promotor das políticas de contenção na Guerra Fria, George Kennan as concebeu sob a forma de ações concentradas em espaços geográficos específicos. Não obstante, como “Eufemismo burocrático, a ‘contenção’ era um termo árido demais para galvanizar a opinião pública para o lançamento da Guerra Fria. Mas poderia ser

interesses políticos e econômicos estadunidenses, garantindo seu espaço de influência nos mais diversos territórios, além de barrar os interesses de outras nações dentro de seu espaço estratégico de atuação ou da “zona vital” assim constituída. No início do século XIX, a zona de dominação exclusiva norte-americana estava restrita ao hemisfério ocidental, ou “Novo Mundo” com base nas diretrizes políticas da Doutrina Monroe de 1823 (PECEQUILO, 2012). Neste aspecto, conforme ressaltou Henry Kissinger, tais perspectivas se alinham mais à corrente política de Theodore Roosevelt, que colocava o interesse nacional estadunidense sobre quaisquer outros, inclusive a própria disseminação dos valores éticos e morais da nação americana (KISSINGER, 2007).

Outro elemento a ser incorporado com relação ao excepcionalismo estadunidense foi a lógica imperialista herdada da Inglaterra, que ganhou terreno na formação da ideologia do “Império como modo de vida” – *Empire as a way of life*, que foi traduzida no “sinônimo da realização de Sonhos”, extrapolando a lógica religiosa a níveis mais extremos e confluindo para a supressão de outras culturas e comunidades primitivas – em grande medida sob a influência da tese da fronteira, como observado – além do confisco de territórios no estrangeiro e a expansão de seu governo para todo o globo.

Nesse contexto, expressões como “estender o espaço de liberdade”, “integridade territorial e administrativa” e “salvando o mundo para democracia”, entre outros, respaldaram as “atitudes e práticas imperiais” em sucessivas gerações (WILLIAMS, 2007, p. 4). Ainda de acordo com Williams (2007, p. 5) “Esse processo de reificação – de transformar as realidades de expansão, conquista e intervenção em retórica piedosa sobre a virtude, riqueza e democracia – alcançou seu apogeu durante as décadas após a Segunda Guerra Mundial”. Os elementos constitutivos do repertório ideológico estadunidense e das condições materiais que moveram o país em direção ao *status* de nação hegemônica estão, em suma, concentrados nesta citação de Perry Anderson:

O Império dos EUA que passou a existir depois de 1945 teve uma longa pré-história. Na América do Norte, de forma singular, as coordenadas originárias do império foram coetâneas da nação. Elas se assentavam na combinação de uma economia de colonização livre de quaisquer resíduos ou impedimentos feudais do Velho Mundo e um território continental protegido por dois oceanos, produzindo a forma mais pura de capitalismo nascente, no maior Estado-nação de toda a Terra. [...] Aos privilégios objetivos de uma economia e geografia sem paralelos foram acrescentados dois potentes legado subjetivos, um de cultura, outro de política: a ideia (oriunda da colonização

facilmente traduzido pelo que, doravante, seria a peça central da ideologia imperial norte-americana: segurança. Nos anos críticos de 1945-1947, essa palavra se tornou o slogan-chave que liga a atmosfera interna e as operações externas em uma única frente e garante a passagem do New Deal para a Doutrina Truman”. (ANDERSON, 2015, p. 39).

puritana inicial) de uma nação que gozava de privilégio divino, imbuída de uma vocação sagrada; e a crença (oriunda da Guerra da Independência) de que uma república dotada de uma constituição de liberdade eterna havia surgido no Novo Mundo. A partir desses quatro ingredientes se desenvolveu, muito cedo, o repertório ideológico de um nacionalismo norte-americano, caracterizado por uma *complexio oppositorum* [“união de opostos”] de excepcionalismo e universalismo. (ANDERSON, 2015, p. 13).

É importante observar que, apesar de sua força, a retórica excepcional não obteve uma homogeneidade consensual dentro do território dos Estados Unidos. Os argumentos cristãos de Theodore Roosevelt, no início do século XX, com a finalidade de expandir as “missões” comerciais, não obteve maior aceitação se comparado aos anos 1840, quando a retórica tinha maior poder de persuasão (STEPHANSON, 1995). Somente no final do século XIX podia-se observar o crescimento de causas anti-imperialistas e correntes de pensamento que faziam críticas ao Destino Manifesto dentro do país. O teor de algumas dessas críticas pode ser exemplificado na intervenção do então Senador Pettigrew feita em 1898, reproduzida por Anders Stephanson (1995, p. 103-104, tradução nossa), em que compara o Destino Manifesto a um “assassino de homens” que forjou “o forte para roubar os fracos”, estes reduzidos à escravidão, e como importante ferramenta de “tributação” aos povos subjugados.

Uma discursiva retórica, cedo ou tarde, irá revelar-se em sua essência e desvelar a quem ou as quais grupos ela corresponde. Nesse sentido, é sempre importante ter em mente que “para ser eficaz, uma ideologia tem tanto de refletir como de distorcer, ou ocultar, a realidade” (ANDERSON, 2015, p. 43). Apesar da grande força ideológica forjada desde os primórdios da constituição da nação, as atividades intervencionistas dos Estados Unidos no exterior sempre provocaram divisões no público estadunidense, que divergiam entre as formas resultantes de nacionalismo: o intervencionista e o isolacionista. Mesmo sendo Woodrow Wilson um dos artífices da Liga das Nações, o Congresso dos Estados Unidos rejeitou o ingresso do país naquela organização. Mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos, apesar de defender a criação de a Organização Internacional do Comércio (OIC) na Conferência de Bretton Woods, tiveram que recuar por conta do veto do Congresso em submeter a política comercial do país às decisões de organismos internacionais.

A crença nacional que se sustenta até hoje, tanto baseada no excepcionalismo quanto no universalismo de que fala Anderson (2015), definiu dois caminhos opostos na estratégia internacional dos Estados Unidos: de um lado, o afastamento do “mundo profano”, de outro, o cumprimento da missão pelo mundo afora em nome dos ideais democráticos ditos como universais. O “nacionalismo isolacionista, representado pelas pequenas empresas e na pequena

população de agricultores no centro-oeste”, foi derrotado definitivamente no período após a II Guerra Mundial pelo “nacionalismo intervencionista” representado principalmente por Roosevelt e “pelas elites bancárias e corporativas da costa leste”. Logo, é importante ressaltar que “expansionismo incremental dos de baixo” não foi fator determinante do Imperialismo americano (ANDERSON, 2015, p. 29-30).

Frente a essa “tendência para o elitismo”, os cidadãos estadunidenses, ao longo do tempo, foram se afastando cada vez das decisões em questões políticas, econômicas ou sociais como resultado da centralização dessas decisões do poder executivo, abrindo espaços para a eclosão de forças poderosas de um Imperialismo sustentado por essa elitização dos processos decisórios, principalmente em política externa, configurando-se num “presidencialismo imperial” garantido pela “marginalização” pública, o que dificultou tendências contrárias (MCCORMICK, 1995, p. 8, tradução nossa). É claro que são variados os fatores que garantiram essa marginalização e que podem ser pontuados num conjunto de estudos produzidos no campo da sociologia, economia e política. Não obstante, dentro da discussão que se pretendeu nesta seção, é importante lembrar que o consenso frente à hegemonia historicamente construída em solo doméstico também coincidiu com a ampliação das “benesses” materiais alcançadas pelos cidadãos americanos, em determinados momentos, como resultado das ações estadunidenses pelo globo, principalmente nos períodos subsequentes à crise de 1929. É notório que “enquanto os russos perderam 20 milhões de vidas, por exemplo, os Estados Unidos criaram 17 milhões de novos empregos livres de bombas ou balas”, e, de fato, “quando se está indo bem, o Império como um modo de vida é um sucesso estrondoso” (WILLIAMS, 2007, p. 168, tradução nossa). Certamente, se a expansão no exterior significar um melhor padrão de vida interno, maior será o respaldo popular às políticas de cunho imperialistas.

Apesar do aumento do ceticismo quanto às ações imperiais norte-americanas durante a Guerra Fria – principalmente após a derrota no Vietnã, em 1975, o ideário missionário da atuação dos Estados Unidos no exterior foi reforçado durante o governo Reagan com a imagem de que a luta contra a União Soviética era a batalha do “bem” contra o “Império do Mal” (capitalismo *versus* comunismo), entre os valores da liberdade e os do “totalitarismo”, e entre a fé em Deus e o ateísmo. É evidente que os círculos de poder que formulam a estratégia internacional dos Estados Unidos necessitam do apoio doméstico que viabiliza o voto popular para seus intentos. A existência de uma consciência social forjada nos ideais do Destino Manifesto é uma base importante para construir consensos internos que justifiquem as atividades do país no exterior e ainda mais a aceitação de que importantes recursos econômicos e humanos sejam despendidos na manutenção do *status* hegemônico do país.

Ao observarmos os discursos de seus líderes governamentais, desde sua constituição como nação até o presente momento, verificamos o apelo religioso e providencial ao público interno, cujas opiniões têm oscilado de forma contraditória entre a aquiescência e a crítica, somente quando se trata dos meios de como a hegemonia do país é exercida, e não acerca da sua continuidade. Quanto a isto, a opinião pública parece estar galvanizada. Todavia, o país tem enfrentando constantes desafios para responder de forma eficaz aos custos do intervencionismo americano pelo mundo. A fim de ilustrarmos melhor aquela situação contraditória da população norte-americana, é interessante citarmos novamente Williams:

[...] o custo do Império não está devidamente tabulado dentre mortos e mutilados ou dos recursos desperdiçados, mas sim, na perda de nossa vitalidade como cidadãos. Temos cada vez mais deixado de participar no processo de autogoverno. Nós nos tornamos cada vez mais frustrados e fatalistas, e, portanto, preocupados com a gratificação individual. Finalmente, nós negamos qualquer responsabilidade; e, como parte dessa abdicação final de nosso direito de nascença, indignadamente negamos que os Estados Unidos é ou que nunca foi um Império. Mas isso é negar a nossa própria história. Nós transformamos o nosso caminho imperial de vida a partir de uma cultura construída e beneficiada, a partir de uma Lei da Natureza evidentemente abstrata por si mesma, da qual agora temos de reexaminar a luz de seus custos e consequências. (WILLIAMS, 2007, p. 20, tradução nossa).

Atualmente, os Estados Unidos têm vivenciado novos desafios à manutenção de sua hegemonia, principalmente no campo doméstico, em que o bem-estar de grande parte da população está se deteriorando. Além de enfrentar problemas estruturais, como os déficits federais consecutivos, a elite política dos EUA se depara com o surgimento de novas ameaças, como o terrorismo em solo doméstico, o saldo negativo de guerras do Iraque e do Afeganistão, os fundamentalismos raciais, políticos e religiosos com a emergência de novos grupos étnicos que tendem a ameaçar a hegemonia WASP – *White Anglo-Saxon Protestant* (branco, anglo-saxão e protestante), dentre outras adversidades. Nesse sentido, Chalmers Johnson adverte:

[...] Os inocentes do século XXI vão colher inesperados desastres de *blowback*⁷ nas escapadas imperialistas das últimas décadas. Embora a maioria dos americanos possa ignorar amplamente o que foi, e ainda é, feito em seu nome, todos deverão pagar um preço alto – individual e coletivamente – pelos contínuos esforços de sua nação para dominar o cenário global. Antes de os danos de atos triunfalistas insensatos e da **retórica e propaganda triunfalistas** que os acompanham se tornarem irreversíveis, é importante abrir

⁷ Um importante termo para estudiosos da política externa norte-americana que foi elaborado pela CIA. [...] “em sua definição mais rigorosa, *blowback* não significa meras reações a acontecimentos históricos, mas a operações clandestinas realizadas pelo governo dos EUA com o objetivo de derrubar regimes estrangeiros, ou de obter a execução de pessoas que os Estados Unidos querem ver eliminadas por exércitos estrangeiros ‘amigos’, ou de ajudar a lançar operações de terrorismo de Estados contra populações além-mar” (JOHNSON, 2007, p. 9). Ainda de acordo com Johnson (2007), o principal efeito *blowback* ou “efeito bumerangue” sofrido pelos EUA, se deu em solo doméstico com o ataque terrorista em 11 de setembro de 2001, fruto das intervenções do país feitas em território afegão, a partir dos anos 1980, como estratégia de guerra frente à União Soviética.

uma nova discussão sobre nosso papel global durante e depois da Guerra Fria. (JOHNSON, 2007, p. 74-75, grifo nosso).

De fato, o papel hegemônico dos Estados Unidos já não se encontra em uma situação confortável como ocorreu durante a década de 1990. Para além de desafios internos, relacionados com a ruptura de sua coesão social, pela debilidade de seu sistema financeiro ou ainda pela perda de dinamismo em diversos setores industriais, os Estados Unidos estão sendo desafiados pela ascensão de um importante competidor na Ásia: a China. E é sobre este país que discutiremos a seguir.

III. O Excepcionalismo da China

Conforme ressaltamos, muitas nações e povos tendem a se reconhecerem de maneira excepcional, como os Incas, os Egípcios, os Hebreus, etc. Como ressaltamos em relação ao excepcionalismo dos Estados Unidos, a China baseia a percepção sobre si mesma e de seu papel no mundo também de forma excepcional. Um dos componentes dessa percepção é a constante reafirmação do caráter pacífico de sua população, majoritariamente da etnia Han 汉, que ao longo da história mostrou menor proporção à conquista em comparação aos seus vizinhos Manchus ou Mongois. É a partir desse pressuposto histórico, condizente ou não, que a atual liderança chinesa busca convencer a comunidade internacional acerca do caráter pacífico de seu modelo de desenvolvimento, do ganho compartilhado, e não busca da hegemonia e uma atuação internacional clara, dentro das regras da governança global. Ademais, se afasta de um reformismo radical das instituições multilaterais, diferentemente do que fizeram outros países ao longo da História em momentos de grande crescimento econômico, político, e militar. Assim, nesta seção discorreremos acerca de aspectos da excepcionalidade chinesa e os fundamentos históricos de sua política externa.

Ao analisarmos a construção histórica da civilização chinesa, podemos encontrar muitos elementos que continuam influenciando sua sociedade até os dias de hoje. Em primeiro lugar, antes de ser conceituada como um Estado-Nacional, a China é mais bem definida pelo conceito de “Estado-Civilização”. O país é a mais longa experiência política do mundo, construindo uma história que remonta há pelo menos quatro mil anos. O país possui muitas primazias, como a citada longevidade política, a imensidão do território, o tamanho da sua população, e a incalculável contribuição técnica e administrativa para a humanidade, dentre outros aspectos.

A importância de se compreender o peso da carga histórica e do pensamento resultante uma civilização milenar, é algo já ressaltado por vários estudiosos da China, tal como segue:

[...] a China é única. Nenhum outro país pode se arrogar tal continuidade de civilização, ou uma ligação tão íntima com o passado antigo e os princípios clássicos de estratégias e arte de governar. [...] Qualquer tentativa de compreender a diplomacia chinesa no século XX ou o papel mundial da China no século XXI deve começar—mesmo ao preço de uma possível simplificação excessiva—por uma apreciação básica do contexto tradicional. (KISSINGER, 2011, p. 21).

No mesmo sentido destacamos a opinião de Martin Jacques (2009), ao observar que:

A China, pelos padrões de todos os outros países, é um animal muito peculiar. Além do tamanho, possui duas outras características excepcionais, até mesmo únicas. A China não é apenas um estado-nação; é também uma civilização e um continente. [...] Quando os chineses usam o termo ‘China’ eles não estão geralmente se referindo ao país ou nação tanto como a Civilização Chinesa—sua história, as Dinastias, Confúcio, as formas de pensar, as suas relações e costumes, o guanxi (a rede de conexões pessoais), a família, a piedade filial, culto ancestral, os valores e a filosofia distinta. [...] Não há outras pessoas no mundo que estão tão conectadas ao seu passado e para quem o passado—não tanto o passado recente, mas o passado de muito tempo atrás—é tão relevante e significativo. (JACQUES, 2009, p. 196-197, tradução nossa).

Nos discursos de seus líderes políticos, as características essenciais da experiência histórica chinesa são constantemente lembradas. O ex-premiê Wen Jiabao 温家宝, em palestra na Universidade de Harvard, em dezembro de 2013, chamou atenção para essa questão ao ressaltar que apenas a China conseguiu se manter como organização política frente às outras civilizações. Reproduzimos aqui parte de seu discurso:

[...] Como todos sabemos, na história da humanidade, apareceu a civilização mesopotâmica na Ásia Ocidental, a antiga civilização egípcia ao longo do Nilo no norte da África, a antiga civilização greco-romana ao longo da margem norte do Mediterrâneo, a antiga civilização indiana no Vale do Rio Indo no sul da Ásia, e a civilização chinesa originária dos Vales dos rios Amarelo e Yangtzé. Devido ao terremoto, inundação, a peste, ou a fome, ou a invasão alienígena ou turbulência interna, algumas destas civilizações antigas secaram, algumas foram destruídas e outras se tornaram assimiladas às outras civilizações. Apenas a civilização chinesa, graças ao seu forte poder de coesão e de recurso inesgotável, sobreviveu às muitas vicissitudes de forma intacta. A civilização de 5.000 anos de duração é a fonte de orgulho de todos os chineses. [...] Mais de 2.000 anos atrás surgiu na China o confucionismo representado por Confúcio e Mêncio, o Taoísmo representado por Lao Zi e Zhuang Zi, e muitas outras teorias e doutrinas que figuraram com destaque na história do pensamento chinês, todos sendo cobertos pelo famoso termo “Mestres das Cem Escolas”. A partir de Confúcio, com o Dr. Sun Yat-sen, a cultura tradicional chinesa apresenta muitas ideias e qualidades preciosas, que são essencialmente populista e democrática. (WEN, 2003, n.p., tradução nossa).

Em segundo lugar, diferentemente de outras experiências imperiais da Antiguidade, que tinham por motivação a expansão territorial e cultural para um espaço geográfico muito mais abrangente do que suas originais localidades – como ocorreu na expansão persa, durante o helenismo de Alexandre, o Grande, na expansão da civilização romana, ou ainda, na expansão árabe – os chineses, mais especificamente a etnia Han (95% do total), não possuíam um projeto expansionista ou proselitista, fosse este de seu território, de sua cultura, ou de seus valores. De fato, os momentos de expansão do império chinês estão mais relacionados com as dinastias ditas “bárbaras”, do que aquelas dirigidas pelos Han, como a dinastia mongol Yuan 元朝 (1261 – 1368), e a dinastia manchu Qing 清代 (1644 – 1911), cujo território chegou a atingir 13 milhões de km². Cabe assinalar que a unificação territorial do Império se deu durante a Dinastia Qin 秦朝 (221 a.C – 206 a.C.), com o imperador Shihuangdi 始皇帝, a primeira dinastia Han.

Um terceiro aspecto, tal como mencionamos anteriormente, diz respeito à própria cosmogonia da sociedade chinesa, que ressalta o caráter excepcional do país como o centro do mundo e que, durante todo o período imperial (221 a.C – 1911 d.C.), o imperador foi considerado o “Filho do Céu” – Tianzi 天子, e deveria durante seu Mandato Celeste conservar a “Grande Harmonia” mediante obrigações morais e virtuosas sob o princípio de “Tudo sob o céu” (Tianxia 天下), cuja palavra em sua tradução literal significa “Mundo”⁸. As bases da legitimidade do Imperador e a definição implícita do conceito de Tianxia são assim definidas pelo professor Zhao Tingyang:

[...] o conceito de Tudo sob o Céu poderia ser considerado como um suposto ideal de um império perfeito. O termo ‘Tudo sob o Céu’ (Tianxia), encontrado em quase todos os mais antigos textos chineses, significa, em primeiro lugar, a terra ou o mundo todo debaixo do céu. É quase equivalente ao ‘O Universo’ ou ‘O Mundo’ em línguas ocidentais. Seu segundo significado é ‘corações de todos os povos’[...] ou a ‘vontade geral do povo’. O mundo é sempre o lar do povo, ou seja, a terra como nossa, mais do que a terra como ela é. Tudo sob o céu, portanto, consiste tanto a terra como as pessoas. (ZHAO, 2006, p. 30, tradução nossa).

Um quarto aspecto que merece ser destacado diz respeito à importância do confucionismo na estruturação da identidade chinesa, não apenas como um guia de conduta moral para os indivíduos, mas principalmente para a estruturação do Estado chinês. É importante destacar que as obras clássicas de Confúcio eram o objeto de estudo para os candidatos ao serviço público

⁸ Partindo-se da lógica do pensamento milenar chinês, principalmente desde o fim da Antiguidade chinesa, “a principal disposição para os chineses é a do Céu e da Terra: o Céu está em cima e a Terra está embaixo, um é redondo e o outro é quadrado. Porque a Terra, em razão de sua situação, está abaixo do Céu e corresponde a ele, sua ‘propensão’ (*che*) sempre a conduz a ‘conformar-se e obedecer à iniciativa que emana do Céu. [...] Céu e Terra encarnam os princípios antitéticos e complementares que governam todos os eventos” (JULLIEN, 2017, p. 287). É importante lembrar que na China, “Céu” não se observa qualquer cunho religioso, como aquela de influência histórica judaico-greco-romana e cristã, por exemplo.

chinês. Seus ensinamentos viriam a contribuir tanto para a constituição e manutenção de um Estado harmonioso e pacífico, como também para a legitimidade do Mandato Celestial atribuído ao Imperador.

Especificamente com relação ao confucionismo, faz-se necessário refletir de maneira mais atenta sobre os seus fundamentos, ainda mais se considerarmos que esta escola filosófica se expandiu para todo o entorno do mundo chinês. De fato, Confúcio viria a ser o mais importante filósofo que presenciou em vida um período incessante de guerras entre Estados fragmentados antes da unificação em Tudo sob o Céu. Durante o período conhecido como “Primaveras e Outonos” (770 a.C – 476 a.C) e “Estados Combatentes” (475 a.C – 221 a.C), diversas teorias foram elaboradas com o principal intuito de guiar as relações diplomáticas entre os Estados, e que resultaram em duas ideias principais: “tudo sob o céu é uma autoridade” e “autoridade humana é baseada na moralidade” (YAN, 2013, p. 65).

Os textos de Confúcio buscavam incutir nos indivíduos os meios para se atingir a redenção pessoal: o “Caminho” do aprendizado para retificação e a conveniência das hierarquias para objetivar a manutenção da ordem social. Posteriormente, tais valores se constituíram na base da doutrina oficial do Estado chinês durante o governo do imperador Wu 武, da Dinastia Han (156 a.C – 87 a.C), onde o conhecimento das obras de Confúcio servia de referência para o ingresso na Administração Pública, no caso, a função de Mandarim. Apesar do forte apelo taoísta⁹ no final da dinastia Han, o Confucionismo sobreviveu como um “sistema cultural” que reunia em si elementos da própria religião taoísta e do budismo e, mais adiante, durante a dinastia Song 宋朝 (960 d.C – 1279 d.C) “o confucionismo amadureceu como uma doutrina holística” procurando dar respostas aos anseios de uma sociedade que e se encontrava alheia ao modo de vida burocrático, cujo único acesso se dava por meio daqueles exames, como mencionado. Logo, “o confucionismo sobreviveu indiretamente nas instituições políticas e legais da sociedade chinesa e no modelo educacional tradicional” (SINEDINO, 2011, p. XXVI). Para o escritor literário Lin Yutang (1939, p. 57), na perspectiva do modelo educacional chinês, “o Grande Estudo”, manual primário de Confúcio, [...] “assentava como princípio que o alvo desse método era chegar a um ‘caráter claro’ [que] refere-se à lucidez de julgamento desenvolvida e cultivada pelo saber”. Para Lin, o caráter chinês diz respeito à maturidade

⁹ Em linhas gerais, [...] “a força real do Taoísmo provém, todavia, de que ele oferece aos seus adeptos, e principalmente ao povo, um mundo desconhecido que o bom senso confuciano banuiu do seu horizonte. Os Analectos apontam ao fato de que Confúcio raramente falava do sobrenatural e dos espíritos. O Confucionismo não oferecia nem céu, nem inferno, nem nenhuma fórmula relativa à imortalidade da alma. Trazia uma solução aos problemas de natureza humana, mas não tomava em consideração o enigma do universo”. (LIN, 1939, p. 124-125).

chinesa em confiar seus julgamentos na direção da razão, concebendo assim, uma visão mais abrangente das reais necessidades e possibilidades como povo. O caráter do povo chinês, para ele, possui características muito enraizadas como o pacifismo, o contentamento, e a paciência, dentre outros, que conjuntamente o define. Neste sentido, cabe aqui uma importante consideração de Jacques (2009) que contrasta, em grande medida, com as observações de Lin:

O Estado chinês fez um grande esforço, em ambos os períodos Ming e Qing, para inculcar na população um sentimento de partilha de valores e cultura baseada em princípios confucionistas. Aqui estava outro contraste com a Europa, em que tais assuntos não foram considerados como sendo da responsabilidade do Estado e, até o final do século XIX, foram deixados nas mãos da Igreja. O Estado chinês viu a instrução moral, entre ambos, as pessoas comuns e as elites, tanto como desejável em si mesma e também como um meio de exercer o controle social. [...] O Estado imperial estava ciente da importância da boa governança e da necessidade de contenção. Esta noção de boa governança estava intimamente ligada à tradição confuciana, com sua ênfase sobre a responsabilidade moral dos governantes: uma característica contínua de regra imperial, por exemplo, foi um reconhecimento de que era necessário manter os impostos baixos, de forma que os camponeses pudessem prosperar. [Assim], a harmonia seria promovida, a resistência e a rebelião evitadas. (JACQUES, 2009, p. 85).

Outra categoria importante da doutrina confucionista, para além da moralidade no nível individual, é a questão da moralidade nas coisas públicas, particularmente no que tange à busca do equilíbrio e o distanciamento de posicionamentos extremados, o que seria a construção de um conceito muito importante à cultura chinesa: a Harmonia. Trata-se da “Doutrina do Meio” ou da Moderação (Zhong Yong 中庸), que resumidamente segue o caminho da razão ao lidar com os problemas da administração e das condutas individuais. Na obra “Os Analectos”, ‘o Mestre disse: Aqueles que cometeram erros ao usar de moderação são poucos’ (SINEDINO, 2011, p. 133).

Por conta disso, para além de ser uma referência geográfica autocentrada, a palavra China – Zhongguo 中国 ou “País do Meio”, em sua tradução literal – pressupõe a busca do equilíbrio e da racionalidade na direção do Estado por meio de seus governantes (XU, 2006; LIN, 1939). Neste sentido, a “Doutrina do Meio” de Confúcio tem um prisma diversificado:

[...] Em termos de mérito moral, requer uma tolerância pessoal para diferentes ideias e opiniões; em termos de um modo de pensar, significa o oposto de arbitrário e monomaniaco. Em termos de lidar com assuntos seculares, aprecia usar caminhos pacíficos para resolver conflitos e promover harmonia em meio à diversidade. No contexto da cultura política, ‘Zhong yong’ também fornece um princípio para a tomada de decisão política, assim como Confúcio elogia o Imperador Shun na ‘Doutrina do Meio’: Shun ‘tomou conta de seus dois extremos, determinou o Meio, e empregou-o em seu governo do povo’. Em termos de tomada de decisão, ‘Zhong yong’ significa fazer a escolha eclética, equilibrada e também mais aceitável entre as reivindicações extremamente opostas. (XU, 2006, p. 142, tradução nossa).

Como destaca John K. Fairbank e Merle Goldman (2007), estas bases culturais chinesas atuavam como garantia da superioridade da cultura chinesa (Han) e como recusa da violência e da ignorância associadas de outros governos, conhecidos pelos chineses como “bárbaros”, que diversas vezes subjugaram a China. Essa “superioridade” fazia com que estes governantes, após a conquista do Império, se submetessem aos valores da cultura sinocêntrica. Segue a explicação dos autores nesta questão:

Ser governado por indivíduos pertencentes a uma outra cultura impôs um sério problema para a teoria política chinesa. Desde os tempos mais remotos, sob os reis Shang, a cultura (que incluía o sistema de escrita chinesa, o uso de bronzes ritualísticos, a consulta xamanista dos ancestrais, e a observação ritual dos poderes da natureza por parte do governante) era uma parte fundamental da sociedade. O primeiro dogma sinocêntrico era que a superioridade de Zhongguo, o País do Centro, em questões de wen (cultura e civilização) inevitavelmente dominaria a mera violência militar (wu) das tribos da Ásia Interior. Isso seria realizado pelo reconhecimento da superioridade chinesa pelos chefes tribais não-chineses, que se inclinariam diante do Imperador. Este tinha recebido o Mandato Celeste para governar a China, e sua magnificência e compaixão benevolentes atrairiam naturalmente os estrangeiros a esse país, onde seriam também transformados pela civilização. (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007, p. 117).

Esse aspecto é muito interessante quando se nota que, mesmo nos dias atuais, quando a influência ocidental se faz tão presente nas grandes cidades chinesas como Shanghai, Beijing ou Guangzhou, a essência das características culturais chinesas permanecem intactas, e configuravam-se como exemplo na organização social: as redes informais do *guanxi*; a culinária; a medicina e farmacologia tradicional; a harmonia entre as diferentes religiões; a literatura e a arte, e a forma de visualizar e compreender o mundo.

Por fim, a excepcionalidade chinesa, particularmente nos dias atuais, diz respeito às características de seu sistema político e econômico – liderado pelo Partido Comunista da China – que fundem os princípios do marxismo-leninismo aos de uma dinâmica da economia de mercado que se integra ao processo de globalização do capital e dos meios de comunicação. A organização do Estado e do PCCh seguem os princípios do modelo leninista de “centralismo democrático”. Não obstante, a política de modernização econômica iniciada em 1978 levou o país ao rápido processo de desenvolvimento econômico por meio da criação do chamado “socialismo com características chinesas” a qual, inclusive, passou a admitir empresários como membros do PCCh a partir de 2003. De fato, a luta de classes foi abandonada em favor da modernização, tal como extraímos deste trecho do Estatuto do PCCh reformado em outubro de 2017:

A China está atualmente no estágio primário do socialismo e continuará assim por muito tempo. Este é um estágio da história que não pode ser contornado e que vai persistir por mais de um século, uma vez que a China, apesar de progredir rumo à modernização socialista, esteve por muito tempo atrasada econômica e culturalmente. O desenvolvimento do socialismo na China deve começar pelas próprias circunstâncias da China e deve seguir o caminho do socialismo com características chinesas. No estágio atual, a principal contradição na sociedade chinesa é a que existe entre as crescentes necessidades das pessoas por uma vida melhor e desenvolvimento desequilibrado e inadequado. Devido a fatores internos e influências internacionais, uma certa quantidade de luta de classes continuará existindo por muito tempo e, sob certas circunstâncias, pode até se tornar mais pronunciada, porém já não é mais a contradição principal. Ao construir o socialismo na China, as tarefas básicas são liberar e desenvolver ainda mais as forças produtivas e gradualmente alcançar a modernização socialista e, para esse fim, reformar aqueles os elementos e áreas nas quais as relações de produção e a superestrutura são inadequadas para o desenvolvimento das forças produtivas. (CHINA.ORG.CN, 2017, tradução nossa).

O modelo chinês, por ser excepcional em relação aos países capitalistas centrais, é motivo de desconfianças, mesmo quando o país se ajusta às regras¹⁰ da OMC, ou mesmo quando sua moeda é aceita na cesta de moedas que sustentam os Direitos Especiais de Saque do FMI. Como exemplo, destacamos Brunet e Guichard (2012) que sustentam o fato de que a China age com má fé na economia mundial, tanto por ser um país totalitário que massacra sua própria população, como por manipular o seu câmbio, fazendo uma concorrência desleal no mercado internacional, e por organizar uma economia com forte orientação estatal que seria mascarada por uma dita economia de mercado.

Também nesse sentido, para concluirmos esta seção, chamamos atenção às críticas relacionadas a um dos aspectos da excepcionalidade chinesa, notadamente em referência à percepção chinesa de que seu projeto de ascensão reflete uma história não intervencionista e que se abstém de um projeto hegemônico. Yuan-kang Wang (2012) busca refutar o mito dessa lógica chinesa ao utilizar três exemplos dessa suposta mitificação histórica. Contra o primeiro argumento de que “a China não se expandiu quando estava forte”, ele entende que as dinastias

¹⁰ O governo chinês, para alguns dos estudiosos ocidentais, adotou uma política externa mais proativa ou uma nova diplomacia após um período de transição, desde o governo Mao. Outra característica desse fenômeno seria o fato de que o conjunto de ações externas têm se mostrado mais integrado às instituições ocidentais. No entanto, tal afirmação sugere, de acordo com Suzuki; Zhang, e Quirk (2014, p. 5, tradução nossa) que [é evidente] a “crença profundamente eurocêntrica de que as únicas normas verdadeiramente ‘internacionais’ e ‘cosmopolitas’ podem ser compartilhadas e, entre a humanidade, estão apenas aqueles que se originam no Ocidente. Em segundo lugar, o fato de os não europeus dificilmente desempenharem um papel na produção de normas ‘internacionais’ também supõe que os não-europeus são apenas ‘tomadores de normas’. Estes existem apenas como objetos [...] esperando serem ‘socializados’ em normas emanadas do Ocidente [...] reconstruindo assim uma narrativa da moral superioridade ocidental”.

Song (960 d.C — 1279 d.C) e Ming 明朝 (1368 d.C — 1644 d.C) não foram pacifistas como ressalta a visão oficial chinesa:

[...] Os líderes Song e Ming preferiram resolver disputas por meio da força quando sentiram que país estava forte, e, em geral, a China foi expansionista sempre que teve uma preponderância de poder. Como um *hegemon* regional, no início da era Ming, a China lançou oito ataques em larga escala contra os mongóis, anexou o Vietnã como uma província chinesa, e estabeleceu o domínio naval na região. (WANG, 2012, n.p., tradução nossa).

Ao tentar desmistificar o segundo argumento de que “as sete viagens de Zheng He demonstram a natureza pacífica do poder chinês” – apesar de que as suas frotas não realizarem em sua época ataques e anexações, tal como fizeram os europeus a partir do século XV – Wang ressalta que:

[Esta é] uma visão simplista, tendo em vista o poder naval maciço das frotas de 27.000 soldados divididas em 250 navios, que permitiu que os chineses apavorassem os estrangeiros em sua apresentação. A frota chinesa estava envolvida em atividades generalizadas ‘de projeção de poder’, ampliando o sistema de tributos de Confúcio e disciplinando estados indisciplinados. (WANG, 2012, n.p., tradução nossa).

Já no último argumento por ele suscitado de que “a Grande Muralha da China simboliza uma nação preocupada com a defesa”, ele alega que antes da pretensão de a Grande Muralha se tornar um símbolo da preocupação com a defesa do território chinês, frente às invasões dos povos vindos ao norte, seu propósito estava assentado na sensação de insegurança durante a dinastia Ming devido à mudança de seu status. O autor explica que:

[...] O muro que vemos hoje foi construída pela dinastia Ming e foi construída apenas após uma série de ataques frustrados dos chineses contra os mongóis. Não houve construção de muros no início da era Ming na China, porque naquela época o país tinha uma preponderância de poder e não tinha necessidade de defesas adicionais. Neste ponto, os chineses preferiram ficar na ofensiva. Os Ming construíram a Grande Muralha somente *após* a sua potência relativa ter declinado. (WANG, 2012, n.p., tradução nossa).

É importante considerar o local em que se encontram estabelecidos tanto os autores críticos, quanto os entusiastas da ideologia chinesa. Talvez por se tratar de um acadêmico de uma universidade estadunidense, o ponto de vista e a argumentação de Yuan-kang Wang, reforçam uma perspectiva Realista muito sólida no país, a qual supervaloriza o conceito de “poder”. Ele sustenta que as intenções expressas pelo governo chinês devem ser vistas com máxima cautela, e que a estratégia de “Desenvolvimento Pacífico” pode ocultar os interesses hegemônicos da China.

Quando se fala do sentimento de excepcionalidade da China, William Callahan (2008) elabora a seguinte conclusão de forma bastante crítica:

[...] Em vez de nos guiar em direção a um mundo utópico que resolverá os problemas globais, *Tianxia* é um exemplo do funcionamento do poder normativo, no sentido de que ele recentraliza a compreensão chinesa da ordem mundial como uma atividade patriótica da política interna. [...] Beijing diz que a China vai ascender pacificamente como potência responsável dentro do atual sistema internacional e não desafiará as estruturas e normas da ordem mundial. Mas o sucesso do *Sistema Tianxia* mostra que há uma sede dentro da China por ‘soluções chinesas’ aos problemas mundiais, e uma fome de soluções nacionalistas para questões globais, especialmente quando eles promovem uma forma patriótica do cosmopolitismo. Esta é a principal importância do sistema *Tianxia* na formulação das políticas exteriores da China. (CALLAHAN, 2008, p. 759, tradução nossa).

No entanto, partindo de uma metodologia que considera uma análise histórica do comportamento chinês a partir das três guerras, a Guerra da Coreia (1950 –1953); a Guerra Sino-Indiana (1962), e a Guerra Sino-Vietnamita (1979), a professora Huiyun Feng (2007) explica que diversos teóricos e acadêmicos tendem a se posicionar sobre a China partindo de conceitos e teorias de fontes europeias, o que dificulta uma análise mais real do comportamento chinês e, por essa razão, há uma necessidade urgente em demandar “um novo quadro analítico” que descortine o perfil chinês em sua política externa (FENG, 2007, p. 82, tradução nossa). Em suma, partindo de duas hipóteses, nas quais ela também considera os conhecimentos da filosofia chinesa, a “Confuciano acomodacionista” ou a “Revisionista *Parabellum*”, a autora conclui que a “cultura estratégica” da China não é beligerante, e sim, defensiva, e se enquadra na primeira hipótese apresentada. Além disso, de forma geral, o comportamento da China nos períodos das guerras por ela analisadas, mostrou que o país apenas procurou dar respostas às pressões externas e internas (FENG, 2007, p. 2, tradução nossa).

Dentro deste debate proposto pelos críticos que questionam o caráter pacífico do povo chinês e ainda a atual estratégia de desenvolvimento pacífico preconizada pelo governo chinês, acreditamos ser importante trazer à discussão o conceito de hegemonia na perspectiva tradicional chinesa. Num primeiro momento, a palavra em mandarim “hegemonia” – Baquan 霸权, refere-se à política e comportamento, ou seja, a sujeição ou imposição de uma vontade sobre os demais, geralmente por meio do uso da força. Hoje, em sua tradução literal, o ideograma Ba 霸 significa “tirano”, e Guan 权 se traduz como “direito”, porém, na etimologia chinesa, “Ba” (como significado literal de “o mais velho”) apareceu como o título obtido por Zheng Zhuang Gong 鄭莊公 (743 – 701 a.C.) quando este assumiu a liderança entre os Estados de Zhou 周, após a decadência do Rei Huan Wang de Zhou 周桓王 (719 – 697 a.C) como Filho do Céu, dando início ao “sistema Ba” (HSU, 1999, p. 553). Com o reinado posterior de Qi Huan Gong 齊桓公 (685 – 643 a.C.), este sistema foi gradualmente implantado de forma

institucionalizada, e o conceito original de “Ba” modificou tanto o sistema feudal existente (não mais baseado na pirâmide social), quanto o significado do tipo de liderança exercido pelo imperador:

Huang Gong parece ter esclarecido a missão do Ba; não foi de modo algum pretendida ser a hegemonia completa através do poder militar, mas sim restaurar a autoridade do Filho do Céu. Em outras palavras, o Ba deveria servir a função de guardião do sistema feudal de Zhou. (HSU, 1999, p. 555, tradução nossa).

De forma geral, o conceito chinês de hegemonia não se distancia muito do conceito ocidental, principalmente daquele teorizado por Antonio Gramsci, já que a autoridade não deveria ser instituída apenas pela força, mas também pelo exemplo e pela liderança moral. Com o passar do tempo, sob o ponto de vista chinês, o conceito de hegemonia passou a ser carregado de conotações pejorativas, ainda mais para um país que vivenciou os “Cem anos de Humilhações” decorrentes das invasões das potências ocidentais. Na perspectiva do PCCh, quando do começo das reformas no país em 1978, a hegemonia americana era equivalente ao imperialismo, e os Estados Unidos “foram frequentemente retratados como tiranos, um poder maligno impulsionado a expandir-se para todos os cantos do mundo” sob os interesses do capital monopolista (WANG; PAULY, 2013, p. 3, tradução nossa).

Concluindo esta seção, diferentemente dos Estados Unidos, a busca pela hegemonia e a pregação proselitista de seus próprios valores parecem não possuir raiz na história da civilização chinesa. A força de sua cultura foi superior a daqueles povos que conseguiram dominar militarmente o país, como os mongóis e os manchus. Estes, ao invés de imporem seus sistemas de valores acabaram por serem “civilizados” na perspectiva dos chineses Han, principalmente no que tange à sua cosmogonia, seus valores e estrutura administrativa (PIRES; PAULINO, 2017). Ademais, no território chinês foi palco de diversas influências culturais e religiosas, como o budismo, o islamismo ou o cristianismo. Entretanto, as doutrinas morais e religiosas da China, como o confucionismo e o taoísmo, não se espalharam para muito além do contexto cultural da Ásia Oriental, a não ser, é claro, pela forte diáspora chinesa que se espalhou por grande parte do Sudeste asiático.

IV. Considerações Finais

Como discutimos neste artigo, a análise de uma possível concorrência por hegemonia mundial entre Estados Unidos e China deve considerar o peso da História e a forma como cada sociedade se conformou a partir de suas autopercepções.

Do lado estadunidense, o caráter excepcional se baseia, em última instância, na perspectiva messiânica de um povo eleito que é dotado de uma virtude especial e que deve agir em nível internacional como portador de valores universais, como o seu modelo político democrático, a liberdade individual e a defesa dos direitos humanos. Ao se colocarem como a “*city upon the hill*”, os Estados Unidos assumiram o papel de país líder e farol de um paradigma que em sua visão tende a se espalhar por todo o planeta. No processo evolutivo da humanidade, nesta perspectiva, o modelo liberal-democrático seria o último estágio deste processo, tal como definiu Francis Fukuyama ao declarar o “fim da História” após o colapso soviético. Adicionalmente, a autopercepção estadunidense leva a sua sociedade a se considerar excepcional, primaz e única. Desde a sua ascensão como potência hegemônica, os Estados Unidos sempre se consideraram superiores aos outros países e, por conta disso, jamais aceitariam de bom grado dividir o protagonismo ou a se sentar em pé de igualdade numa mesa de negociações com outras potências.

Historicamente, a sociedade chinesa bastou-se a si. O grupo étnico majoritário Han não se aventurou longe de seu espaço geográfico tradicional. No século XV, no momento em que o país reuniu um invejável poderio naval, com as expedições lideradas pelo almirante Zheng He, os governantes chineses refrearam os contatos com o exterior. Até a primeira Guerra do Ópio (1839-42), o comércio internacional era circunscrito ao porto de Cantão. O fato de o país se intitular o “Império do Meio”, seu imperador o governante de “Tudo sob o Céu”, o confucionismo (somado às influências taoístas e budistas) partindo da lógica da não intervenção¹¹, refreou os ímpetus expansionistas.

Sob a liderança de Deng Xiaoping; Jiang Zemin, e Hu Jintao, o país perseguiu a estratégia do “desenvolvimento pacífico”, tanto para garantir a estabilidade necessária para seu crescimento, como também para evitar constrangimentos na ordem internacional. As iniciativas de Xi Jinping, apesar de dar continuidade a essa linha estratégica, buscaram inovar e ampliar o escopo da ação internacional da China. Para tanto, o país tem estruturado diferentes estratégias, sejam elas relacionadas às grandes potências, com vistas a garantir a estabilidade internacional, ou outras relacionadas aos problemas asiáticos, que requerem estratégias econômicas e

¹¹ A partir da observância de que inúmeros conceitos na tradição política, histórica e filosófica são muito diferentes dos conceitos provenientes da herança “Ocidental” nessas áreas do conhecimento, o pressuposto da não intervenção (no sentido amplo) na China diz respeito a uma lógica interna dos processos históricos no qual o sentido da “causa e efeito” não é compartilhada entre os chineses. Nesta “o curso das coisas vem naturalmente ao nosso encontro, e podemos aproveitar a dinâmica inerente do dispositivo em sua intensidade máxima. É loucura querer ‘lutar contra o Céu’, i.e., empreender uma ação quando o curso natural do processo segue em sentido contrário [...] a precipitação não só nos expõe inutilmente ao conflito, como também da ocasião oportuna, quando esta finalmente calha a nós”. (JULLIEN, 2017, p. 255-256).

políticas, e ainda, aquelas relacionadas à garantia de acesso a matérias-primas, energia, alimentos e mercados

Além da configuração do cenário mundial, o país pode enfrentar grandes e conflituosos desafios em relação ao seu *status* de potência regional, assim como todas as outras potências em ascensão na história os enfrentaram. Dessa forma, os desafios que se colocam hoje à China dizem respeito à remodelação econômica, às profundas reformas e mudanças sociais vigorosas e, externamente, às disputas marítimas com seus vizinhos e uma possível disputa hegemônica mundial com os Estados Unidos. Além disso, como uma grande potência regional em ascensão, o país será demandado por maiores responsabilidades e obrigações na esfera internacional, e o seu próprio fortalecimento e desenvolvimento deverão ser mantidos no topo de suas prioridades. Neste sentido, é sempre importante que tenhamos o cuidado de saber diferenciar a retórica das práticas reais de um Estado, principalmente numa análise em que se consideram tanto os movimentos conjunturais, quanto os de longa duração (estruturais) do sistema mundial.

Entretanto, quando pensamos nas ações a nível da humanidade, a experiência é um farol que ilumina o passado. É desejável que esta compreensão ajude a iluminá-lo.

V. Referências

ALLISON, G. *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* *The Atlantic*, 24 sep. 2015. Disponível em:

<<http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

ANDERSON, P. *A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos*. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ARRIGHI, G.. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

AVILA, A. L. História e Destino: A Frontier Thesis de Frederick Jackson Turner. *Revista Cena Internacional*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 151-169, 2005.

BRUNET, A.; GUICHARD, J. P. *O Objetivo Hegemônico da China: O Imperialismo Económico*. Coimbra: Actual Editora, 2012.

- CALLAHAN, W. A. Chinese Visions of World Order: Post-hegemonic or a New Hegemony? *International Studies Review*, n. 10, p. 749-761, 2008. Disponível em: <<http://williamacallahan.com/wp-content/uploads/2010/10/Callahan-TX-ISR-08.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- CHINA.ORG.CN. Full text of Constitution of Communist Party of China. News of The Communist Party of China. 24 OUT. 2017. Disponível em: <<http://www.china.org.cn/20171105-001.pdf>>. Acesso em: 25 jul.2018.
- FAIRBANK, J. K. ; GOLDMAN, M. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.
- FENG, H. *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, leadership and war*. Abingdon: Routledge, 2007.
- FIORI, J. L. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2007.
- HOBBSBAWM, E. J. *A Era das Revoluções, 1789-1848*. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- HSU, C. The Spring and Autumn Period. In: LOEWE, M.; SHAUGHNESSY, E. L. (eds.). *The Cambridge History of Ancient China: From the Origins of Civilization to 221 B.C.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 545-586.
- JACQUES, M. *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. New York: The Penguin Press, 2009.
- JOHNSON, Chalmers. *Blowback: os custos e as consequências do império americano*. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- JULLIEN, F. *A Propensão das Coisas: por uma história da eficácia na China*. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011
- _____. *Diplomacia*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2007.
- LIN, Y. *Minha Terra e Meu Povo*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1939.
- MCCORMICK, T. J. *America's Half-Century. United States Foreign Policy in The Cold War and After*. 2ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- PECEQUILO, C. S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.
- PIRES, M.C; PAULINO, L.A. Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. *La Plata, Relaciones Internacionales* n° 53/2017 – p. 207- 228. ISSN 1515-3371
- SUZUKI, S.; ZHANG, Y.; QUIRK, J. *International Orders in the Early Modern World: before the rise of the West*. New York: Routledge, 2014.

- SINEDINO, G. *Os Analectos/ Confúcio*. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2011.
- SPYKMAN, N. J. *America's Strategy in World Politics: the United States and the balance of power*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2008.
- STEPHANSON, A. *Manifest Destiny: American expansionism and the empire of right*. 1ed. New York: Hill and Wang, 1995.
- UNITED STATES SENATE. Constitution of the United States. *United States Senate, 1994*. Disponível em: <http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- WANG, Y. The myth of Chinese exceptionalism. *Foreign Policy*, 06 Mar. 2012. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2012/03/06/the-myth-of-chinese-exceptionalism/?wp_login_redirect=0>. Acesso em: 25 jul.2018.
- WANG, Y.; PAULY, L. Chinese IPE debates on (American) hegemony. *Review of International Political Economy*, Toronto, v. 20, n. 6, p. 1-24, Mar. 2013. Disponível em: <[http://munkschool.utoronto.ca/pauly/selected_publications/Chinese%20IPE%20Debates%20on%20\(American\)%20Hegemony.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/pauly/selected_publications/Chinese%20IPE%20Debates%20on%20(American)%20Hegemony.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2014.
- WEF (2017). China's Xi Jinping defends globalization from the Davos stage. 17/01/2017. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/chinas-xi-jinping-defends-globalization-from-the-davos-stage/>. Acesso em 23/07/2018.
- WEN, J. Turning Your Eyes to China – Speech by Premier Wen Jiabao at Harvard University. 10 dec. 2003. *Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN*. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/zt/wfm/t56090.htm>>. Acesso em: 25 jul.2018
- WILLIAMS, R. *Palabras Clave*. Un Vocabulário de La Cultura Y La Sociedad. 1ed. 1. Reimp. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003. 336 p.
- WILLIAMS, W. A. *Empire as a way of life*. New York: Ig Publishing, 2007.
- WINTHROP, John. (1630). A Model of Christian Charity. The Winthrop Society. Disponível em: https://www.winthropsociety.com/doc_charity.php. Acesso em 24/07/2018.
- XINHUA. Xi eyes more enabling int'l environment for China's peaceful development, *Xinhuanet*, [online] 30 nov. 2014. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c_133822694.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018
- XU, K. Early Confucian Principles: the Potential Theoretic Foundation of Democracy in Modern China. *Asian Philosophy*, n.16, v. 2, p. 135-148, 2006. Disponível em:

<<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09552360600772793?journalCode=casp20#.VxaoMvkrLIU>> Acesso em: 25 jul. 2018.

YAN, X. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. Princeton: Princeton University Press, 2013.

ZHAO, T. Rethinking Empire from a Chinese Concept ‘All-under-Heaven’ (Tianxia). *Social Identities*, vol. 12, n. 1, p. 29-41, Jan. 2006. Disponível em <

<https://pdfs.semanticscholar.org/7ab1/3108b384a666cc4df192aac153214c981801.pdf>>.

Acesso em: 25 jul 2018.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Novembro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Hegemonia ou governança global
compartilhada.
O que a China pensa?*

Luís Antonio Paulino

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

HEGEMONIA OU GOVERNANÇA GLOBAL COMPARTILHADA. O QUE A CHINA PENSA?

Luís Antonio Paulino¹

Resumo: Frente à experiência histórica do Ocidente, na qual o ciclo de hegemonia, competição, guerra e nova hegemonia tem se repetido desde que o Tratado de Vestfália, em 1648, criou o atual sistema de estados-nação independentes, a ascensão recente da China à condição de grande potência e o concomitante declínio do “*soft power*” e do “*hard power*” dos Estados Unidos tem levado muitos a prever um inevitável confronto entre os dois países na disputa pela hegemonia mundial. Mesmo nos Estados Unidos, a preocupação de que a China possa vir a tomar seu lugar como potência hegemônica global tem gerado reações fortes, com a China sendo apresentada para a opinião pública como o inimigo a ser contido e derrotado. Os chineses, por seu turno, alegam que a lógica poder-hegemonia está baseada na experiência histórica dos países ocidentais e que a mesma não se aplica ao caso da China. Afirmam que não é da natureza da China buscar a hegemonia, que a China pode alcançar o desenvolvimento sem buscar a hegemonia e que a busca da hegemonia seria um convite para sua própria destruição. Para os chineses, o atual sistema de governança global pelo Ocidente está em desacordo com o atual balanço de poder mundial e, por isso, advogam um novo modelo de governança compartilhada entre o Ocidente e o Oriente.

Palavras-chave: China, Estados Unidos, Hegemonia

HEGEMONY OR SHARED GOVERNANCE. WHAT CHINA THINKS?

Abstract: In the face of Western historical experience in which the cycle of hegemony, competition, war and new hegemony has been repeated since the Treaty of Westphalia in 1648 created the present system of independent nation-states, China's recent rise to the condition of great power and the concomitant decline of soft power and hard power in the United States has led many to foresee an inevitable confrontation between the two countries in the struggle for world hegemony. Even in the United States, concern that China may take its place as a global hegemonic power has generated strong reactions, with China being presented to public opinion

¹ Luís Antonio Paulino é doutor em Teoria Econômica pela Unicamp e professor livre-docente em Economia Chinesa Contemporânea na Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da Unesp/Campus de Marília. Atualmente exerce a função de diretor do Instituto Confúcio na Unesp e é membro honorário do Conselho da Matriz do Instituto Confúcio, em Pequim. E-mail: luis.paulino@unesp.br

as the enemy to be restrained and defeated. The Chinese, for their part, claim that the logic of power-hegemony is based on the historical experience of Western countries and that it does not apply to the case of China. They assert that it is not China's nature to seek hegemony, that China can achieve development without seeking hegemony and that the pursuit of hegemony would be an invitation to its own destruction. For the Chinese, the current system of global governance by the West is at odds with the current balance of world power and therefore advocate a new model of shared governance between the West and the East.

Keywords: China, United States, Hegemony

I. Introdução

Não são apenas as mudanças climáticas que estão aumentando a temperatura global. O clima político também está esquentando, muito em função do atrito entre duas grandes potências: Estados Unidos e China. Enquanto a China luta para juntar-se definitivamente ao bloco dos países desenvolvidos em meados do século, os Estados Unidos, temendo perder seu lugar como potência hegemônica global, faz de tudo para dificultar o avanço chinês. O lance mais recente desse movimento é a guerra comercial que os Estados Unidos declaram contra a China, sob o argumento de que ela estaria utilizando medidas desleais de comércio, como subsídios às suas empresas estatais, manipulação da moeda e roubo de propriedade intelectual de empresas americanas com o objetivo de prejudicar os Estados Unidos e suas empresas.

Embora a Organização Mundial do Comércio (OMC) disponha dos mecanismos necessários para coibir qualquer ação desleal de comércio de seus 164 membros, os Estados Unidos estão agindo de forma unilateral, lançado mão, inclusive, da seção 301 de sua Lei de Comércio de 1974, a qual nem poderia mais ser invocada a partir do momento em que os Estados Unidos aderiram à OMC, para dificultar o progresso da China. Alegam que as regras da OMC favorecem a China e prejudicam os Estados Unidos. Mas não dizem que essas regras e suas exceções, como a que considera legais os subsídios para atividades de pesquisa e desenvolvimento, foram criadas por eles próprios para subsidiar suas empresas de tecnologia sem precisar submeter sua política de subsídios ao escrutínio de nenhum organismo internacional. Só não imaginavam que a China seria capaz de tão rapidamente fazer uso desses mesmos instrumentos para acelerar seu próprio desenvolvimento. Urge mudar as regras.

Os Estados Unidos mantêm enormes déficits comerciais com a China. Isso só é possível porque produzem os dólares que a China aceita em troca das mercadorias que envia para os consumidores americanos. Pelo menos enquanto a China e o mundo continuarem a aceitar os dólares americanos como meio de pagamento, o déficit comercial não se constitui em grande problema para os Estados Unidos.

Sem dúvida os empresários americanos ficarão felizes em poder exportar mais US\$ 200 bilhões para a China, como quer Trump, caso os chineses aceitem abrir mais o seu mercado para mercadorias americanas. Mas para os estrategistas americanos, a questão vai muito além do comércio. Conforme se observa nas duas primeiras listas de produtos chineses penalizados com tarifas, em junho de 2018, o principal alvo são produtos de tecnologia avançada. A primeira

lista² de produtos inclui itens como helicópteros, naves espaciais e escavadeiras autopropulsionadas. A segunda lista³ contém produtos químicos, maquinaria e produtos siderúrgicos. Produtos de baixo valor agregado, como as bandeirolas da campanha de reeleição de Trump para 2020, continuarão a ser produzidas na China⁴. De acordo com Reinsch e al. (2018):

O fio comum entre as duas listas é que elas cobrem muitos produtos ou componentes de fabricação de alta tecnologia. Marcapassos e eletrocardiógrafos, por exemplo, aparecem na primeira lista. No geral, ambas as listas visam os setores manufatureiros chineses que se beneficiam do programa "Made in China 2025" da China. Made in China 2025 é o plano industrial do governo chinês para desenvolver ainda mais a economia chinesa e transformar a China em uma líder global em campos de alta tecnologia, como robótica, aviação e veículos eletrônicos. O objetivo é que, até 2025, 70% dos componentes principais desses campos de alto valor sejam produzidos internamente na China. Os Estados Unidos e outras economias avançadas estão alarmados com o que veem como a China tentando substituí-los e usurpá-los nesses setores, em vez de complementá-los (REINSCH et. A., 2018, *tradução nossa*).

É preciso barrar o progresso da China para que ela não ameace a hegemonia americana. Mas enquanto os Estados Unidos se pintam para a guerra, deveriam ao menos perguntar: a China realmente almeja tornar-se a nova potência hegemônica global? A China deseja substituir o sistema de governança global centrado nos Estados Unidos, por um outro centrado nela própria ou prefere um sistema de governança compartilhada?

Para refletir sobre estas questões, este artigo está organizado em cinco partes, além desta introdução. Na parte II, iremos discutir as origens e principais características da política externa da China. Na parte III, discutiremos a proposta chinesa de desenvolvimento pacífico como contraponto às políticas de poder. Na parte IV, discutiremos os principais obstáculos e desafios que a China hoje enfrenta em seu caminho de desenvolvimento pacífico e, na parte V, concluiremos com uma reflexão a respeito de que ordem global de fato interessa à China.

² <<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/List%201.pdf>>

³ <<https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/List%202.pdf>>

⁴ Segundo reportagem publicada no Jornal China Daily (31/8/2018, p.1), "As bandeiras com os slogans de campanha "Trump 2020" e "Keep America Great" estão sendo produzidos em seis ou sete fábricas na China, com centenas de milhares de bandeiras encomendadas, de acordo com os fabricantes. Keqiao Jiahao Arts & Crafts Co, em Shaoxing, província de Zhejiang, recebeu a maior encomenda – 90.000 bandeiras" (ZHU, 2018, *tradução nossa*).

II. Principais características da política externa da China

Ciente de quanto as inúmeras agressões sofridas em sua história recente limitaram seu desenvolvimento, a República Popular da China sempre deu ênfase à paz como elemento central para a continuidade de seu desenvolvimento, o respeito à soberania nacional como princípio básico de seu relacionamento com o resto do mundo, e a defesa da integridade de seu território como principal objetivo.

Tal visão de política externa foi estabelecida logo nos primeiros anos de fundação da Nova China, e consubstanciada nos chamados “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica”. Esses princípios foram propostos pela primeira vez pelo primeiro-ministro chinês Zhou Enlai, em 1953, por ocasião da visita de uma delegação indiana a Pequim para discutir o relacionamento dos dois países em questões concernentes à região chinesa do Tibete. Na ocasião, Zhou Enlai afirmou aos convidados indianos que:

Imediatamente depois do seu nascimento, a China estabeleceu seus princípios para tratar de suas relações com a Índia, nomeadamente o **mútuo respeito à integridade territorial, a mútua não agressão, a não interferência em negócios internos de cada país, igualdade e relação pacífica de coexistência mutuamente benéficas** (ONUNAIJU, 2016, p. 158, grifo nosso, tradução nossa).

Com a concordância indiana, os cinco princípios foram inscritos no preâmbulo do “Acordo entre a República Popular da China e a República da Índia sobre comércio e intercâmbio entre a região chinesa do Tibete e a Índia” e, alguns anos depois, incorporados aos dez princípios sobre relações internacionais adotados no comunicado final da Conferência de Bandung, em 1955, “gradualmente inscrevendo os cinco princípios na prática da diplomacia internacional” (ONUNAIJU, 2016, p. 158, tradução nossa).

Posteriormente, outros comunicados e acordos, como o Comunicado de Xangai (Comunicado Conjunto entre a República Popular da China e os Estados Unidos da América), de 1972, e o Tratado de Paz e Amizade Sino-Japonês, assinado em 1978, também incorporaram os “Cinco Princípios” como orientadores das relações bilaterais da China. Em conversa com o presidente U San Yu, de Mianmar, em 1984, Deng Xiaoping expressou-se nos seguintes termos sobre os cinco princípios de coexistência pacífica:

Os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica fornecem o melhor caminho para manejar as relações entre as nações. Outros caminhos – pensar em termos de “comunidade socialista”, “blocos políticos” ou “esferas de influência”, por exemplo – levam a conflitos, elevando as tensões internacionais. Olhando para a história das relações internacionais, nós achamos que os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica têm potencialmente larga aplicação. (DENG, v. III, 1995, p. 102, tradução nossa).

A defesa da soberania e da integridade territorial tem sido, ao longo dos anos, o princípio fundamental da política externa chinesa. No discurso de abertura do 12º Congresso Nacional do PCC, em setembro de 1982, Deng Xiaoping reafirmou essa orientação:

Os assuntos da China devem ser executados de acordo com as condições específicas da China e pelo próprio povo chinês. Independência e autossuficiência sempre foram e sempre serão a sua base. Enquanto os chineses valorizam a sua amizade e cooperação com outros países e outros povos, valorizam ainda mais a sua independência e direitos soberanos. Nenhum país estrangeiro deve esperar que a China seja seu vassalo ou vá aceitar qualquer coisa que seja prejudicial aos próprios interesses (DENG, v. III, 1995, p. 13, tradução nossa).

Esta última frase vem sendo repetida reiteradamente pelas novas gerações de dirigentes chineses, mesmo que em outros termos. O presidente Xi Jinping, em discurso na 3ª Sessão de Estudo Coletivo do Birô Político do 18º Comitê Central do PCC, em 28 de janeiro de 2013, manifestou-se quase nos mesmos termos: “Nenhum país estrangeiro deve esperar que engulamos os frutos amargos que prejudiquem nossa soberania, segurança e interesses de desenvolvimento” (XI, 2014, p. 301). Segundo Onunaiju (2016), a política externa independente da China inclui os seguintes aspectos:

A China é um país multinacional unificado, e realizar a unidade nacional e manter a integridade territorial são a premissa para a independência e uma manifestação importante da sua política externa independente. A China jamais tolerará nenhum ato lesivo a sua unidade nacional, integridade territorial e dignidade nacional. Em um ambiente nacional e internacional complexo, opor-se a ameaças à unidade nacional de “Independência de Taiwan”, “Movimento Islâmico do Turquestão do Leste”, “Independência do Tibete” e outras forças separatistas é uma premissa e tarefa fundamental da política externa chinesa independente. A soberania é um atributo fundamental e símbolo dos estados-nação, e Pequim sustenta que países soberanos têm o direito de escolher seu próprio sistema social, estabelecer independentemente sua política interna e externa e escolher seu próprio caminho de desenvolvimento nacional sem interferência externa. Do mesmo modo, com relação aos negócios internacionais a China tem em alta conta o direito de cada povo escolher seu próprio caminho de desenvolvimento, não interfere em negócios internos de outros países, não impõe sua vontade aos outros, nem permite que outros países se imiscuem em seus negócios internos. (ONUNAIJU, 2016, p. 168, tradução nossa)

Neste início de século, a China vem sendo pressionada pelas potências ocidentais a modificar sua política externa baseada nos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica em favor de um novo princípio adotado pela ONU que é o da “responsabilidade de proteger”. O termo foi proposto em relatório submetido à ONU pela Comissão Internacional de Intervenção e Soberania do Estado do Canadá, em 2001, para substituir o controverso conceito de

“intervenção humanitária”, e foi inserido no comunicado de 2005 da Cúpula Mundial do 60º aniversário de criação das Nações Unidas. Segundo Huang e Luan (2013):

Estudiosos ocidentais que advogam a “responsabilidade de proteger” alegam que, onde certa comunidade está sofrendo sérios danos devido a guerra civil, insurreição, supressão ou mal funcionamento do Estado, e este não quer ou não pode reparar a situação, o princípio da não interferência deve dar lugar à responsabilidade de proteger por parte da comunidade internacional (HUANG; LUAN, 2013, p. 346, tradução nossa).

Na opinião dos chineses, o princípio da “responsabilidade de proteger”, apesar de seu aparente elevado apelo moral, tem sido utilizado para o exercício da hegemonia, da política do poder e do neointervencionismo, sob a desculpa de intervenção humanitária. Para eles, é incorreto achar que a “responsabilidade de proteger” pode ser usada como uma licença para realizar intervenções arbitrárias em outros países onde eventualmente existam desastres humanitários. Lembram que a primeira intervenção realizada com autorização da ONU com base no princípio da responsabilidade de proteger foi a intervenção da OTAN na Líbia, em 2011, e que os ataques aéreos da França e Inglaterra causaram um grande número de mortes de civis. A derrubada e o assassinato de Muammar al-Gaddafi, ex-primeiro-ministro da Líbia, transformou o que era o país africano com segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano da África e o quinto maior PIB per capita do continente – atrás apenas da Guiné Equatorial, da República das Seicheles, do Gabão e de Botsuana – em uma terra de ninguém, nas mãos de grupos tribais e religiosos fanáticos, como o Boko Haram, aí, sim, gerando um desastre humanitário de grandes proporções.

O relatório do 18º Congresso do PCC, realizado em 2012, utilizou o termo “quatro oposições”: a China se opõe ao recurso desnecessário da força ou da ameaça de uso da força; opõe-se a qualquer tentativa externa de subverter um governo legítimo de outro país; opõe-se ao terrorismo em todas as suas manifestações e à hegemonia e à política do poder em todas as suas formas (HUANG; LUAN, 2013, p. 344). Pouco antes, em setembro de 2011, o Departamento de Comunicação do Conselho de Estado da China divulgou o *Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China*, no qual o governo chinês procura comunicar ao mundo as principais orientações de sua política externa para a fase atual de desenvolvimento da China.

No *Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China*, o governo chinês reitera que o desenvolvimento pacífico é a escolha estratégica do país para realizar a modernização, tornar-se forte e próspero, e contribuir para a paz mundial e o progresso da humanidade. O documento delineia um roteiro completo do desenvolvimento futuro da China, e estabelece um compromisso solene de que a China vai continuar a seguir o caminho do desenvolvimento

científico, independente, aberto, pacífico, colaborador e conjunto com os demais países do mundo.

III. O caminho do desenvolvimento pacífico como contraponto às políticas de poder

A ascensão e queda das grandes potências tem sido um fato recorrente na história. Roma, Portugal, Espanha, Holanda, Inglaterra, França, Áustria-Hungria, Alemanha, Japão, Rússia formaram grande impérios, e nenhum deles sobreviveu ao peso de suas próprias contradições e, sobretudo, à competição de novos desafiantes. O ciclo de hegemonia, competição, guerra, e nova hegemonia tem se repetido desde que o Tratado de Vestefália, em 1648, criou o atual sistema de estados-nação independentes. Os jogadores mudam, mas o jogo é sempre o mesmo. “Sistemas multipolares que contêm um estado especialmente poderoso – em outras palavras, um potencial hegemônico – são especialmente propensos à guerra” (MEARSHEIMER, 2001, p. 123)

No século XX, os Estados Unidos despontaram, ao final da Segunda Guerra Mundial, como a potência hegemônica do Ocidente. Durante quase cinquenta anos disputaram a hegemonia mundial com a URSS, engalfinhados na Guerra Fria, mas com diversos “pontos quentes” pelo mundo. Com o fim da URSS, em 1991, os Estados Unidos emergiram como única superpotência mundial e, aproveitando-se dessa situação, tentaram criar um mundo unipolar no qual pudessem ditar as regras. Muitos, nos Estados Unidos, falavam do século XXI, como o “Novo Século Americano”⁵.

Mas um fato novo veio perturbar essa nova ordem aparentemente bem estabelecida. Foi a ascensão chinesa. Longe ainda de se igualar aos Estados Unidos em força econômica, militar, cultural e tecnológica, a China, assentada em um território maior que o americano e com uma população cinco vezes maior, bem educada e empreendedora, já é o segundo PIB do planeta, o maior exportador mundial de manufaturas. A China sozinha já responde por 14% do PIB global, e os Estados Unidos, por 19%. De acordo com o FMI, o PIB da China, em 2018, será 69% do PIB dos Estados Unidos, crescendo para 88% nos próximos cinco anos (The Economist, 21/07/2018). Mantido o ritmo de crescimento do PIB em torno de 6,5% anuais, em poucos anos

⁵ O Projeto para o Novo Século Americano era uma organização sem fins lucrativos cujas proposições básicas eram as seguintes: a liderança americana é boa tanto para os Estados Unidos quanto para o mundo; essa liderança requer força militar, energia diplomática e compromisso com princípios morais. Criada por William Kristol e Robert Kagan, tinha entre seus fundadores dez pessoas que fizeram parte da administração de George W. Bush, incluindo Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz. Foi substituído, em 2009, por um novo “think-tank”: Foreign Policy Initiative, fundado pelo mesmo William Kristol (WIKIPÉDIA, 2017).

a China ultrapassará os Estados Unidos. E aí vem a pergunta: veremos a roda da história dar uma nova volta e parar no mesmo ponto? Será que a China vai desafiar os Estados Unidos e disputar a hegemonia global? Será que vai querer impor sua vontade aos vizinhos em nível regional? Um conflito sino-americano é inevitável?

A China tem procurado fugir da lógica poder-hegemonia nas relações internacionais baseada no entendimento de que tal lógica se aplicava ao passado, mas não é mais aplicável no presente (na era da globalização), e que no caso da China, tal lógica nunca se aplicou, uma vez que se trata de um conceito inteiramente baseado na experiência ocidental.

A lógica poder-hegemonia é, em larga medida, uma conclusão tirada com base na experiência histórica dos países ocidentais. [...] A lógica do poder-hegemonia pode ter sido aplicada no passado, mas não é aplicável no presente, e de forma alguma aplicável para a China. Esta é uma era da globalização. A característica mais importante desta era é o crescimento das conexões globais entre os países, que coexistem, se integram e partilham interesses comuns. [...] Em um mundo de questões globais e desafios comuns para toda a humanidade, os países podem sobreviver apenas por meio da cooperação voltada para objetivos comuns com base na coexistência pacífica. A multipolarização e a globalização econômica estão em um crescente, trazendo novas oportunidades para a paz e o desenvolvimento mundial. Essa situação representa um sólido fundamento para a coexistência harmoniosa entre países, para o desenvolvimento harmonioso da economia global e para o progresso harmonioso de diversas civilizações. (HUANG; LUAN, 2013, p. 286, tradução nossa).

A estratégia do desenvolvimento pacífico não é para a China, em sua atual fase de desenvolvimento, apenas um expediente de ocasião, para dissimular sua força e mostrar as garras no momento apropriado. A estratégia do desenvolvimento pacífico corresponde aos seus próprios interesses, na medida em que a China tem sido uma das principais beneficiárias do processo de globalização da economia mundial, e é condizente com sua experiência histórica.

A China nunca foi um estado belicista com vocação imperialista. Mesmo quando atacou, como foi o caso do Vietnã⁶, em 1979, e da Índia⁷ (1962) foi para defender-se. Segundo Huang e Luan (2013, p. 288), os fatores que têm levado a China a adotar o desenvolvimento pacífico como estratégia são os seguintes:

1. Não é da natureza da China buscar a hegemonia.
2. O sistema da China não permite que ela busque a hegemonia.

⁶ A sempre lembrada Guerra Sino-Vietnamita, em 1979, foi um episódio breve, em que a China reagiu às provocações da ex-URSS, que tentava desestabilizar o entorno do país e patrocinou a invasão do Camboja pelos vietnamitas.

⁷ A China e a Índia possuem dois mil quilômetros de fronteira comum, e as áreas em disputa correspondem a cerca de 125 mil km². A origem dessa disputa é a chamada Linha McMahon, traçada pela Inglaterra, em 1914, designando arbitrariamente como território indiano a parte sul do Tibet. A Índia denominou a área de litígio de Arunachal Pradesh, mas a China jamais reconheceu a legitimidade dessa linha e muito menos o Pradesh.

3. A busca da hegemonia é um convite para a própria destruição.
4. A China pode alcançar o desenvolvimento sem buscar a hegemonia.

Discutamos brevemente esses argumentos:

1. Por que não é da natureza da China buscar a hegemonia?

Huang e Luan (2013, p. 288) apontam, em primeiro lugar, um traço cultural da civilização chinesa. O fato de a China nunca ter tido uma religião fez com que não existisse um impulso religioso para a expansão externa. Mesmo o taoísmo, que poderia ser considerado uma forma de religião, e que teve grande influência na cultura chinesa durante séculos, enfatiza a serenidade, a não ação, o vazio, a moderação dos desejos, a contemplação da natureza. “A China é uma nação que ama a paz” é um mantra que vem sendo repetido por diversas gerações de dirigentes chineses (XI, 2014, p. 320; p. 331).

De fato, se o passado pode servir de guia para indicar alguma tendência futura, é preciso reconhecer que a China nunca foi um país belicista. Sua classe dirigente, durante séculos, foram os mandarins, gente que estudava Confúcio e usava a pena, não a espada. Mesmo a teoria militar chinesa – cuja referência teórica mais popular no Ocidente são os escritos sobre a guerra de Sun Tzu, general e conselheiro militar chinês que teria vivido por volta do ano 500 a.C. enfatiza a ideia de que a melhor vitória é aquela que advém das batalhas que se consegue evitar. Ao comentar o tema Kissinger afirma:

Enquanto os estrategistas ocidentais refletem sobre os meios de reunir poder superior no ponto decisivo, Sun Tzu aborda os modos de construir uma posição política e psicológica dominante, de tal modo que o desfecho de um conflito se torne um resultado já imediatamente previsível. Estrategistas ocidentais testam suas máximas pelas vitórias em batalhas; Sun Tzu, pelas vitórias em que as batalhas se tornam desnecessárias (KISSINGER, 2011, P. 42).

Não que a China nunca se envolvido em conflitos. Mas não há registro de qualquer ação militar de caráter imperialista por parte da China com o propósito de estabelecer colônias estrangeiras, como fizeram os países da Europa, os Estados Unidos e o Japão na América Latina, na África, e na Ásia. Os mais céticos poderiam argumentar que, em 1951, a China retomou pela força o controle do Tibete. Mas o fato é que o Tibete já fazia parte do território chinês há séculos – durante toda a dinastia Qing (1644-1912), a administração tibetana esteve sob controle do Império chinês – e a independência do Tibete, em 1913, não foi reconhecida pela China e nem recebeu reconhecimento diplomático internacional. A própria ONU nunca questionou a soberania da China sobre o Tibete. Além disso, em política externa é sempre

preciso considerar as capacidades e não as intenções, pois as intenções mudam, mas as capacidades ficam.

Se a China não controlasse o Tibete sempre seria possível que a Índia tentasse fazê-lo. Isso lhe daria as alturas dominantes do planalto do Tibete e uma base a partir da qual avançar para a área central da China, bem como o controle das fontes tibetanas de três grandes rios da China, o Amarelo, o Yangtzé e o Mekong, razão pela qual o Tibete é conhecido como “Torre de Água da China”. A China, país com aproximadamente o mesmo volume de consumo de água que os Estados Unidos, mas com uma população cinco vezes maior, claramente não permitirá isso (MARSHALL, 2009, p.56)

No período dinástico, a China foi invadida diversas vezes por povos estrangeiros: os mongóis, no século XIII, e os manchus, no século XVII, que formaram duas dinastias – Yuan (1271-1368) e Qing (1644-1912). No século XIX, no ocaso da dinastia Qing, a China sofreu as primeiras agressões das potências imperialistas ocidentais: as duas Guerras do Ópio (1839-1842; 1856-1860) e Guerra Sino-Japonesa (1894-1895). Já no período republicano, iniciado em 1911, sofreu a segunda invasão japonesa (1937-1945). Mesmo a sempre lembrada Guerra Sino-Vietnamita, em 1979, foi um episódio breve, em que a China reagiu às provocações da antiga URSS, que tentava desestabilizar o entorno do país e patrocinou a invasão do Camboja pelos vietnamitas.

Os atuais limites territoriais da China correspondem, aproximadamente, àqueles estabelecidos no início da dinastia Qing, em 1644. A China não teve e não tem ambições expansionistas. Atingiu sua maior extensão durante o século XVIII, quando a área total de seus territórios alcançava 13 milhões de km² e incluía a Mongólia. Hoje, são 9,6 milhões de km². Historicamente, a China tem se limitado a defender a sua integridade territorial contra movimentos de caráter separatista, como no caso de Taiwan, do Tibete, do chamado “Turquestão do Leste”, na província de Xinjiang, e de agressões externas, como as invasões japonesas em 1895 e 1937.

2. Por que o sistema da China não permite que ela busque a hegemonia?

A China é um país em desenvolvimento ou, como definem os chineses, “um país na fase inicial do socialismo”⁸. Segundo Huang e Luan (2013, p. 289, tradução nossa), “a natureza do sistema requer que a China tome o caminho do desenvolvimento pacífico”. De acordo com os

⁸ Segundo Xi (2014, p.23), “A fase inicial do socialismo refere-se a uma fase histórica especial da sociedade socialista da China, particularmente àquela em que o país se livra de forma gradual do estado subdesenvolvido e realiza basicamente a modernização socialista. Essa fase vai durar pelo menos cem anos desde a conclusão básica – nos anos 1950 – da transformação socialista da propriedade privada dos meios de produção até a concretização básica da modernização socialista”.

autores, as sucessivas gerações de líderes do PCC têm seguido a política nacional básica de “nunca procurar a hegemonia e se engajar em atividades expansionistas”.

De fato, se fizermos um breve levantamento das manifestações dos principais dirigentes chineses sobre o tema de 1978 para cá, podemos verificar que a oposição ao hegemonismo e a questão da paz têm sido pontos centrais da política externa chinesa. O raciocínio é que a China, como país em desenvolvimento, só teria a perder com o hegemonismo e a política de poder das grandes potências, mesmo num futuro longínquo, quando já tivesse se tornado um país desenvolvido.

No dia 7 de maio de 1978, dirigindo-se a uma delegação do governo da República Democrática de Madagascar, Deng Xiaoping afirmou:

A China é ainda um país pobre, e é, portanto, um país do Terceiro Mundo no real sentido da expressão. A questão é se vai ou não praticar a hegemonia quando se tornar mais desenvolvida no futuro. Meus amigos, vocês são mais jovens que eu, assim poderão ver por si mesmos o que acontecerá naquela época. Se permanecer um país socialista, a China não praticará a hegemonia e ainda vai pertencer ao Terceiro Mundo. No entanto, se a China se tornasse arrogante, agindo como um chefe supremo e dando ordens para o mundo, não seria mais considerada um país do Terceiro Mundo. Na verdade, deixaria de ser um país socialista (DENG, v. II, 1995, p. 123, tradução nossa).

Em 21 de agosto de 1982, Deng Xiaoping, em conversa com o secretário-geral da ONU, Javier Perez de Cuellar, voltou a bater na mesma tecla:

A política externa da China é consistente, e pode ser resumida em três frases. Primeiro, nós nos opomos ao hegemonismo. Segundo, defendemos a paz mundial. Terceiro, estamos ávidos para fortalecer a unidade e a cooperação – ou, dizendo de outro modo, a “união e a cooperação” – com outros países do Terceiro Mundo. A razão por que dou especial ênfase ao Terceiro Mundo é que a oposição ao hegemonismo e a salvaguarda da paz são de especial significância para o Terceiro Mundo. Quem são as vítimas do hegemonismo? [...] Se a paz mundial é quebrada, quem vão ser as primeiras vítimas? Realmente não tem havido paz desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Embora grandes guerras não tenham mais ocorrido, as menores têm continuado. E onde essas guerras menores são travadas? No Terceiro Mundo! (DENG, v. II, 1995, p. 40. tradução nossa).

Novamente, em 29 de maio de 1984, Deng Xiaoping, em conversa com o presidente do Brasil, João Batista de Oliveira Figueiredo, voltou a destacar o fato da China pertencer ao Terceiro Mundo e se opor à hegemonia:

A política externa da China pode ser resumida em duas sentenças. Primeiro, para salvaguardar a paz no mundo, somos contra a hegemonia. Segundo a China sempre será parte do Terceiro Mundo. Ela pertence ao Terceiro Mundo hoje, e continuará a pertencer mesmo quando for próspera e poderosa, porque partilha o destino comum com todos os países do Terceiro Mundo. A China jamais procurará a hegemonia ou ameaçará alguém, mas sempre estará ao lado do Terceiro Mundo (DENG, v. III, 1995, p. 66, tradução nossa).

Em 4 de abril de 1986, em conversa com Rodovan Vljakovic, presidente da Iugoslávia, Deng Xiaoping destacou que não era da natureza de um país socialista a busca da hegemonia, e que a China necessitava manter o caminho do socialismo.

Manter o socialismo é de vital importância para a China. Se o país, com um bilhão de habitantes, tomasse o caminho do capitalismo, seria um desastre para o mundo. Seria um retrocesso na história, um retrocesso de muitos anos. Se, com um bilhão de habitantes, abandonasse a política de paz e oposição ao hegemonismo, ou se, com economia desenvolvida, procurasse a hegemonia, isso seria um desastre para o mundo, um retrocesso na história. (DENG, v. III, 1995, p. 160, tradução nossa).

Doze anos depois, em 28 de agosto de 1998, Jiang Zemin – sucessor de Deng Xiaoping, que havia morrido, em 1996, aos 94 anos – propõe, em discurso no 9º Encontro dos Diplomatas Chineses Ocupando Postos no Exterior, que diante da nova conjuntura internacional que se estabelecera com o fim da URSS e a emergência dos Estados Unidos como única superpotência, a China deveria manter-se fiel ao pensamento de Deng Xiaoping e inabalavelmente perseguir uma política externa independente e de paz. Sugere que naquele momento era necessário iniciar uma nova fase no trabalho diplomático com o objetivo de criar um ambiente internacional e na vizinhança da China propício para que o país pudesse alcançar seu objetivo estratégico de realizar a modernização socialista. Ao falar sobre como proceder nessa nova fase, ele destaca a necessidade de a China de agir com modéstia, calma, cautela, e de forma cooperativa.

Primeiro, nós precisamos, por um longo período, aderir à estratégia de observar calmamente, responder friamente, nunca reivindicar a liderança, e dar nossas contribuições. Nós precisamos esconder nossas capacidades e esperar o nosso tempo, preservar-nos e desenvolver gradualmente. As condições nacionais da China e o balanço internacional de poder determinam que devemos seguir esse curso. Em questões que afetam diretamente nossa soberania, segurança e interesses, os legítimos direitos e interesses dos países em desenvolvimento, a paz mundial, a estabilidade regional, e a criação de nova, justa, e equitativa ordem política e econômica internacional, nós devemos sustentar inequivocamente nossos princípios, dar passos altamente efetivos e lutar quando for necessário. À medida que a nossa posição internacional melhora, nós vamos assumir maiores responsabilidades internacionais, e a comunidade internacional (especialmente os países em desenvolvimento) espera que assim o façamos. Como o maior país em desenvolvimento do mundo, nós deveríamos desempenhar integralmente nosso papel. Nunca reivindicar a liderança e dar algumas contribuições constituem uma unidade dialética, e a chave é ser bom para aproveitar a situação e agarrar as oportunidades (JIANG, 2010, v. II, p. 197-198, tradução nossa).

Na mesma linha, em discurso realizado em visita à Tailândia em 3 de setembro de 1999, Jiang Zemin volta a enfatizar as mudanças na conjuntura internacional e a manifestar preocupação com a evolução da situação internacional sob a hegemonia americana.

No momento, a situação internacional está passando por mudanças profundas. Desde o fim da Guerra Fria, a situação geral do mundo se acalmou. O clamor dos povos por paz, estabilidade e desenvolvimento tem aumentado constantemente. Entretanto, o mundo está longe de ser pacífico. Hegemonismo e a política do poder ainda existem na política internacional, nos domínios da economia e da segurança, e se manifestam de novas formas. A nova “diplomacia das canhoneiras” e o neocolonialismo econômico exercido pelas grandes potências tem minado severamente a soberania, a independência e o desenvolvimento de muitos países pequenos e médios, e ameaçado a paz e a segurança internacional. Para manter a paz mundial e promover o desenvolvimento comum, todos os países devem se orientar estritamente pelas normas básicas das relações internacionais estabelecidas desde a guerra contra o fascismo, incluindo os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica e os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas (JIANG, 2010, v. II, p. 396-397, tradução nossa).

No discurso do presidente Xi Jinping na Fundação Körber da Alemanha, em 28 de março de 2014, o presidente chinês afirmou:

A China não aceita a lógica retrógrada de que um país, ao se tornar poderoso, irá inevitavelmente buscar a hegemonia. As velhas práticas de colonialismo e hegemonismo ainda seriam viáveis no mundo de hoje? Definitivamente não. Isso conduz apenas para um beco sem saída, e aqueles que insistam nesse caminho certamente vão bater a cabeça na parede! O único caminho viável é o do desenvolvimento pacífico. É essa a razão pela qual a China persiste de forma inabalável no seu desenvolvimento pacífico (XI, 2014, p. 322, tradução nossa).

3. Por que a busca da hegemonia seria um convite para a sua própria destruição?

Mais uma vez os chineses procuram tirar lições da história. Segundo Huang e Luan.:

Esta é uma lição que a história nos ensina: nenhuma potência que procurou a hegemonia chegou a bom termo. Alemanha e Japão iniciaram uma guerra mundial, mas foram derrotados. A desintegração da antiga União Soviética está relacionada em grande medida à política de expansionismo que advogava. Embora os Estados Unidos permaneçam como a única superpotência, o declínio de seus “Soft Power” e “Hard Power” é a dura realidade, certamente relacionada com as guerras que o país tem iniciado desde o fim da Guerra Fria. É impossível, por isso, seguir os passos equivocados desses países. Além disso, a China está ainda no estágio inicial do socialismo. Ela não tem capacidade de buscar a hegemonia, e mesmo no futuro, quando estiver totalmente desenvolvida, não vai procurar isso. Por que iríamos ameaçar o progresso que fizemos e provocar a nossa própria queda procurando a hegemonia? (HUANG; LUAN, 2013, p. 289-290, tradução nossa).

4. A China pode alcançar o desenvolvimento sem buscar a hegemonia?

Desenvolvimento é uma coisa; hegemonia é outra. A OCDE, organização que reúne os países considerados desenvolvidos, tem trinta membros, mas a única superpotência do mundo,

hoje, são os Estados Unidos. Segundo Huang e Luan (2013, p. 290), há precedentes para o desenvolvimento pacífico. A China considera a Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial um bom exemplo. No caso específico da China, Huang e Luan (2013, p. 290) consideram que o fato de ela possuir um grande mercado doméstico e abundância de recursos permite ao país realizar um desenvolvimento independente, sem recorrer à expansão externa. O argumento é questionável, pois não há experiência histórica que demonstre que algum país hoje desenvolvido tenha chegado a esse estágio baseando-se exclusivamente em seu próprio mercado. Por outro lado, também é verdade que, sem apoiar-se em um forte mercado interno, nenhum grande país realmente se desenvolveu. É preciso, contudo, considerar os limites que o consumo interno estabelece para o crescimento econômico. Até mesmo a China, para chegar aonde chegou até aqui, precisou contar com o mercado externo como um dos principais vetores de desenvolvimento. Evidentemente há uma enorme distância entre ser um grande exportador e exercer algum tipo hegemonia, mesmo porque a força econômica internacional de um país não depende de quanto ele exporta mas, sobretudo, do que ele exporta. A China já é o maior exportador mundial, e nem por isso exerce ou mesmo busca a hegemonia. Entretanto, é preciso considerar que a divisão internacional do trabalho, com base na qual o comércio internacional se realiza, está longe de ser sempre um jogo ganha-ganha, ou que os ganhos do comércio se distribuam de maneira mais ou menos uniforme entre os países, como insistem as chamadas “teorias puras de comércio internacional”. O problema não é participar ou não do comércio internacional, pois de um jeito ou de outro, todos participam. A questão é como cada país participa do comércio internacional. O ponto em que cada país se insere nas cadeias globais de valor vai influenciar decisivamente quais serão seus ganhos de comércio. A questão é quanto valor cada país agrega em suas exportações. Nenhum país, inclusive a China, conseguiu subir uns poucos degraus nas cadeias globais de valor sem algum nível de proteção à indústria local, abraçando sem restrições as políticas de livre-comércio. A China, entretanto, que por seus próprios méritos está chegando ao topo, tende a adotar uma visão mais liberal sobre o comércio internacional. Não deixa de ser irônico que, enquanto o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, defende o protecionismo, o presidente Xi Jinping vá ao fórum de Davos para defender a globalização⁹. Huang e Luan, ao expor qual é a visão do Partido Comunista da China sobre a liberalização comercial, afirmam:

⁹ Em discurso pronunciado no dia 17 de janeiro de 2017, no Fórum Mundial de Davos, o presidente Xi Jinping fez uma enfática defesa da globalização e do livre-comércio, em claro contraponto às declarações que o recém-eleito presidente americano Donald Trump em favor do protecionismo. Na ocasião, o presidente chinês afirmou que “os problemas que estão perturbando o mundo não são causados pela globalização. Eles não são o resultado inevitável da globalização”(ANDERLINI; WANG; MITCHELL, 2017, tradução nossa).

O comércio é o motor do crescimento econômico. A liberalização do comércio ajuda a otimizar o comércio e a estrutura econômica de um país. A liberalização comercial promove a competição. Ela pode diminuir o poder dos monopólios em setor industrial no qual a competição é sub-ótima. Ela pode aumentar as economias pelo efeito escala e promover o aumento da produtividade do trabalho. A liberalização comercial pode ajudar a criar uma divisão internacional do trabalho positiva. Diferentes países podem concentrar-se na produção dos mais lucrativos ou relativamente mais lucrativos produtos com base nas suas condições nacionais e força comparativa. Isso ajuda a alcançar a configuração ótima dos fatores produtivos e aumenta a produtividade. A liberalização comercial pode aumentar o volume de produtos em circulação. Ela pode expandir os mercados, promover economias de escala e abaixar os custos de produção e o preço dos produtos (HUANG; LUAN, 2013, p. 318, tradução nossa).

Ao defender tais pontos de vista, não se pode negar, a China age de forma coerente com seus interesses, pois, como afirmam os mesmos autores:

Para a China, a liberalização comercial é um fator institucional importante para seu sucesso econômico. Pesquisa confiável mostra que, a partir da década de 1990, cada 10% de aumento no crescimento das exportações na China trouxe 1% de crescimento adicional no PIB. A liberalização comercial não apenas impulsiona o progresso tecnológico da China como também gera pressão competitiva significativa entre seus negócios, que promove a eficiência e favorece a seleção dos mais fortes e a eliminação dos fracos. Além disso, sob a propulsão do comércio, a mão de obra rural excedente é gradualmente transferida para a indústria manufatureira. A indústria manufatureira também está passando por uma transformação estrutural interna e por uma elevação de qualidade. A eficiência total da indústria está aumentando. Na medida em que a abertura impacta sobre bens e serviços, fatores como a filosofia operacional, fluxo de pessoas e capital e novos conceitos, técnicas e tecnologia, todos fluem para a China e injetam dinamismo na economia chinesa (HUANG; LUAN, 2013, p. 318-319, tradução nossa).

Mas entre a taça e os lábios sempre existe uma certa distância. Por tudo que discutimos acima, parece não haver dúvida de que o caminho do desenvolvimento pacífico não é apenas o que a China deseja, mas também o que melhor lhe convém. Por mais que o país insista no mercado interno como novo vetor de desenvolvimento, o desenvolvimento chinês dependeu no passado recente e dependerá no futuro imediato de um ambiente internacional politicamente pacífico e economicamente aberto. Se pudéssemos imaginar alguns cenários da economia mundial para os próximos dez anos partindo de duas disjuntivas (globalização x regionalização e integração x fragmentação dos mercados mundiais), certamente o cenário que mais conviria à China seria aquele que combinasse globalização e integração, levando, assim, à formação de um mercado global totalmente integrado e livre de empecilhos para a circulação de bens, capitais, tecnologias e pessoas. Isso pressupõe, naturalmente, primeiro que haja paz no mundo e, segundo, que não haja disputas por hegemonia que possam levar à fragmentação global em

blocos de poder ou áreas de influência. Esse, porém, é apenas um dos cenários possíveis. A China é um ator cada vez mais importante e poderoso nesse jogo mas, por mais poder que tenha, não deixará de ser apenas mais um ator entre tantos outros. A depender de como as coisas andem, tanto é possível haver o recrudescimento do protecionismo, como temos visto desde o início da crise de 2008 – e reforçado com a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos –, como também o aprofundamento da regionalização, que também é hoje uma realidade mundial, haja vista as centenas de acordos bilaterais, plurilaterais e regionais de comércio que têm sido assinados nos últimos anos. O desenvolvimento pacífico é, enfim, o que a China precisa e pelo que a China luta, mas há uma série de pedras no caminho que ela terá de tentar remover ou contornar com muita paciência.

IV. As pedras no caminho do desenvolvimento pacífico da China

IV.1 - As relações com os Estados Unidos e a eleição de Donald Trump

Desde que Estados Unidos e China reataram relações diplomáticas, em 1979, a relação entre os dois países tem passado por altos e baixos. Enquanto a China não representava nenhuma ameaça ao domínio americano sobre os negócios globais, as diferenças entre os dois países estiveram circunscritas ao campo ideológico e, sobretudo, à questão do controle militar americano sobre os dois lados do Pacífico, especialmente o leste e o sudeste da Ásia. A determinação da China em promover a reunificação de Taiwan sempre foi o ponto mais sensível nas relações bilaterais, pelo papel que os Estados Unidos atribuem à ilha em sua estratégia política e militar no leste da Ásia. Entretanto, na medida em que as relações entre os dois lados do estreito de Taiwan foram se normalizando e avançando para um maior nível de institucionalização e, ao mesmo tempo, a China emergiu como nova potência econômica global, as relações sino-americanas tornaram-se mais complexas, envolvendo um número muito mais amplo de temas e questões. Segundo Jin Canrong (2010, p. 64, tradução nossa):

As relações sino-americanas são a mais importante e complicada relação entre grandes potências no século XXI – importante porque determina se as relações internacionais neste século serão de confronto ou cooperação, e complicada porque conflitos estratégicos irão assombrar os dois países, um sendo uma novíssima potência emergente e, o outro, uma grande potência existente (JIN, 2010, p. 64, tradução nossa).

Existem, hoje, entre os dois países, mais de noventa mecanismos de diálogo e comunicação, como o diálogo estratégico e econômico e a consulta de alto nível sobre

intercâmbios interpessoais. Há cerca de 220 províncias/estados e cidades-irmãs. Há cerca de 190 mil estudantes chineses nos Estados Unidos e 20 mil estudantes americanos na China (XI, 2014, p. 339). Como afirma Jin (2010, p. 63, tradução nossa), “em geral, o escopo das relações entre a China e os Estados Unidos é muito mais amplo que durante a Guerra Fria, sua relação pode ser descrita hoje com uma relação de ‘grandes potências’ que é complicada e imatura”. Segundo Jin (2010):

Desde o fim da Guerra Fria, mesmo passando por pronunciadas flutuações, as relações Sino-Americanas têm adquirido uma estrutura mais razoável. Um número de características tem se destacado:

- fatores internos passaram a determinar se a cooperação ou a confrontação irá dominar as relações bilaterais;
- o desenvolvimento das relações políticas e econômicas é irregular, com relações políticas constantemente passando por reviravoltas e relações econômicas avançando de forma estável;
- os governos desempenham um papel menos dominante no desenvolvimento de relações bilaterais na medida em que fatores não governamentais ganham relevância;
- a diferença de poder entre os países está diminuindo;
- elementos que favorecem o desenvolvimento de relações bilaterais e que as dificultam coexistem em cada um dos dois países;
- a influência das suas relações transcende as fronteiras dos dois países e se torna um fator-chave, afetando a situação internacional na região Ásia-Pacífico;
- na medida em que China e Estados Unidos, dois “campeões em um amplo campo de atividades”, possuem ambos “hard power” e “soft power”, suas relações são bastante equilibradas. (JIN, 2010, p. 63, tradução nossa).

Na opinião de Jin (2010, p. 73, tradução nossa), “dois fatores irão determinar o desenvolvimento estável dos futuros laços sino-americanos: se os Estados Unidos aceitam ou não a ascensão pacífica da China, e se a China aceita ou não a ordem atual sob a dominação dos Estados Unidos”.

A eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, em novembro de 2016, foi um acontecimento que complicou ainda mais as relações sino-americanas, como atesta o recente episódio da guerra comercial desencadeada contra a China. É preciso, entretanto, diferenciar as posições do Congresso dos Estados Unidos e das grandes corporações americanas, bem como dos diversos grupos de interesse que gravitam ao redor de Trump, das suas posições pessoais em relação à China. Estão se aproveitando do bem conhecido despreço de Trump a qualquer tipo de regra, mesmos aquelas criadas pelos próprios Estados Unidos, para fazer avançar sua própria agenda. Usam Trump como um “pé de cabra” para arrombar portas. No plano econômico, o que republicanos e democratas, bem como as grandes corporações americanas desejam é endurecer as regras da OMC contra a China. Em sua opinião, as regras atuais limitam as possibilidades de punir a China por práticas comerciais que consideram

prejudiciais aos interesses dos Estados Unidos e de suas empresas e barrar o progresso chinês. Para facilitar a imposição de tarifas antidumping sobre as importações da China e outras medidas punitivas, gostariam, por exemplo, de tornar obrigatória a notificação junto à OMC não apenas das tarifas máximas aplicadas a cada tipo de produto mas também dos subsídios oferecidos pelos governos a cada indústria. Isso obrigaria a China a explicitar toda a estrutura de subsídios que oferece, principalmente às suas empresas estatais e, caso não o fizesse, ser punida por isso. Por suas recentes declarações, a vontade de Trump seria retirar os Estados Unidos da OMC e, assim, poder negociar caso a caso, sem ter que seguir regra alguma. Para os Estados Unidos, que levaram cinco décadas para construir o atual sistema de governança do comércio internacional, que logrou reduzir as tarifas de importação de uma média de 22%, em 1947, para 3%, em 2000, a destruição do sistema multilateral de comércio e da própria OMC, como aparentemente Trump deseja, seria um péssimo negócio (The Economist, 21/Jul./2018). O apoio dos CEOs das grandes corporações americanas à essa política truculenta se deve em grande medida a sua miopia política. Para eles, o que interessa é o curto prazo. Certamente ficariam muito felizes em poder exportar mais US\$ 200 bilhões para a China, como também estão muito satisfeitos em pagar menos impostos. Não se preocupam com o longo prazo. O que os estrategistas americanos estão fazendo, entretanto, é utilizar o desejo de Trump de destruir o sistema multilateral de comércio e a própria OMC para forçar a China e demais países em desenvolvimento a aceitarem as mudanças de regra que os Estados Unidos e a União Europeia desejam introduzir naquela organização, de preferência sem ter que discutir com a China. Querem fazer novas regras para a China, mas sem ouvir a China. Trump é apenas o bode que eles colocaram na sala. Isso porém é um jogo arriscado, pois nem há garantia de que ele vá manter a pressão até que as regras sejam mudadas caso, por exemplo, a China aceite comprar mais produtos americanos, nem há garantia de que ele não vá transformar uma disputa sobre comércio e regras em algo mais grave e perigoso para os Estados Unidos e o mundo. A China, por seu turno, que já pagou um preço alto para entrar na OMC, não vai acertar mudanças de regras que prejudiquem seu desenvolvimento futuro.

IV. 2 - Taiwan

Desde a implantação da República Popular da China, em 1949, o governo chinês luta para reunificar seu território e trazer de volta para a administração da China aqueles territórios que durante a ocupação imperialista no século XIX e XX foram subtraídos do seu controle. Com a retomada do Tibete, em 1951, depois de sua efêmera tentativa de separação (1913-1949)

e a recuperação da soberania sobre Hong Kong, em 1998, após 155 anos de domínio inglês, e sobre Macau, em 1999, depois de quatrocentos anos de colonização portuguesa, resta, ainda, a questão de Taiwan. A ilha de Taiwan, que a China considera sua 23ª província, foi submetida ao controle da China no século XVII, mas durante o século XX esteve sob a administração de Pequim apenas por cinco anos (1945-1949) (Marshall, 2018, p. 65). No século XVI, os portugueses chegaram à ilha e a nomearam “Formosa”. Depois de passar por um curto período de domínio dos espanhóis foi parcialmente colonizada pelos holandeses, no século XVII, antes de ser retomada pelo império chinês no final da dinastia Ming (SPENCE, 1995, p. 70). O guerreiro Zheng Chengong, que expulsou os holandeses em 1662 e passou para a história do Ocidente com o nome de Coxinga, é ainda hoje reverenciado na China como um herói nacional. Por ocasião da Primeira Guerra Sino-Japonesa, em 1895, Taiwan foi ocupada pelo Japão e assim permaneceu até 1945. Após a derrota japonesa ao final da Segunda Guerra Mundial, a ilha retornou ao controle da China por um curto período (1945-1949). Em maio de 1950, após a derrota das forças do Guomindang na guerra civil que levou à criação da República Popular da China, as forças nacionalistas do general Chiang Kai-shek refugiaram-se na ilha, e lá estabeleceram a sede do seu governo, com o nome de República da China (RC) para se diferenciar da República Popular da China (RPC). O fato de os dois lados reconhecerem que existe uma só China é a base sobre a qual repousa o status autônomo atual da ilha. Apesar de não ser reconhecida pela ONU e pela maioria esmagadora dos cerca de duzentos países que a integram, Taiwan permanece formalmente separada da China, graças, sobretudo, ao apoio militar dos Estados Unidos. Enquanto não for reintegrada à nação chinesa, as relações entre os dois lados do estreito continuarão uma chaga aberta na história da China, que continuará se vendo como um país dividido.

De longe, a questão de Taiwan tem sido o ponto mais sensível nas relações sino-americanas desde a fundação da República Popular da China, e com maior potencial de gerar conflitos graves entre os dois países. John Foster Dulles (1888-1959), como conselheiro do presidente Harry Truman, ajudou a desenhar um plano para tirar vantagem da Guerra da Coreia e tomar Taiwan da China pelo uso da força. Em 1954, ele foi fundamental para a assinatura do Tratado de Defesa Conjunta Estados Unidos-Taiwan, que era uma tentativa de legitimar a ocupação americana e fazer de Taiwan uma base militar americana permanente (DENG, v. III, 1995, p. 383, tradução nossa). Quando, em 1º de janeiro de 1979, no final do governo Carter, as relações bilaterais foram oficialmente reatadas, os Estados Unidos anunciaram que estavam cortando as relações diplomáticas com Taiwan, denunciando o Tratado de Defesa Conjunta Estados Unidos-Taiwan e retirando as tropas americanas da ilha. Mas em março do mesmo ano,

o Congresso americano aprovou o Ato das Relações com Taiwan, que entrou em vigor em 10 de abril de 1979. O ato declarava que a decisão dos Estados Unidos de restabelecer relações com a República Popular da China repousava na expectativa de que o futuro de Taiwan seria determinado por meios pacíficos. E, ainda, que os Estados Unidos iriam considerar qualquer tentativa de determinar o futuro de Taiwan por outros meios uma ameaça para a paz e a segurança da área do Pacífico Ocidental e grande preocupação para os americanos, que iriam “prover Taiwan com armas de caráter defensivo” e “manter a capacidade dos Estados Unidos de resistir a qualquer recurso à força ou outras formas de coerção que pudessem ameaçar a segurança, o sistema econômico e social do povo de Taiwan”. Os termos do Ato tratam Taiwan como um país, violando os princípios acordados entre os Estados Unidos e a China e o compromisso assumido quando do reatamento das relações diplomáticas (DENG, v. II, 1995, p. 431-432). As relações de Washington com a ilha até hoje são balizadas pelo “Ato das Relações com Taiwan”. Conforme destaca Marshall (2018, p. 66),

Os americanos estão comprometidos pelo Ato para Relações com Taiwan, de 1979, a defender Taiwan no caso de invasão chinesa. No entanto, se Taiwan declarar completa independência da China, o que a China consideraria um ato de guerra, os Estados Unidos não estão obrigados a ir em sua ajuda, pois a declaração seria considerada uma provocação.

Em entrevista ao jornalista americano Mike Wallace, da rede americana CBS TV, em setembro de 1986, Deng Xiaoping afirmou:

Há três obstáculos nas relações sino-soviéticas, e um obstáculo nas relações sino-americanas. É a questão de Taiwan, ou da reunificação dos dois lados do Estreito de Taiwan. Nos Estados Unidos, as pessoas dizem que o governo americano toma a posição de “não envolvimento” na questão de reunificação da China, ou seja, a questão de Taiwan. Isso não é verdade. O fato é que os Estados Unidos têm estado envolvidos o tempo todo. Nos anos 1950, MacArthur¹⁰ e Dulles viam Taiwan como um porta-aviões americano não afundável na Ásia e no Pacífico. A questão de Taiwan era, portanto, o ponto mais importante nas negociações para o estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e os Estados Unidos (DENG, v. III, 1995, p. 172, tradução nossa).

Apesar da maior complexidade que a agenda de discussões entre a China e os Estados Unidos foi ganhando com o passar do tempo, a qual, hoje, envolve inúmeras questões de importância global como comércio, finanças, mudanças climáticas, segurança energética e alimentar, e terrorismo, dentre outros pontos, a questão de Taiwan continua a ser talvez um ponto altamente sensível e complicado nas relação bilateral entre a China e os Estados Unidos.

¹⁰ General Douglas MacArthur (1880-1964), soldado americano de carreira, foi o comandante em chefe das Forças Aliadas de ocupação do Japão de 1945 a 1951. Em junho de 1950, tornou-se o comandante em chefe das Forças da ONU na Guerra de Agressão Contra a Coreia. Foi demitido em abril de 1951 (DENG, v. III, 1995, p.387, tradução nossa).

A leitura das atas dos debates no Comitê de Relações Internacionais da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, por ocasião de audiência pública realizada em 21 de abril de 2004 para comemorar os 25 anos de assinatura do Ato, revela, por exemplo, o quanto o *establishment* político americano ainda permanece dividido em relação ao tema e, em última instância, à postura política que os Estados Unidos devem ter em relação à China (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004). Não foi por outra razão que o jornal *China Daily* publicou, em 15 de janeiro de 2017, um editorial contundente a propósito das provocações do novo presidente americano¹¹, Donald Trump, em relação à questão de Taiwan:

Taiwan tem estado fora dos limites da diplomacia China-EUA graças à compreensão de que é uma caixa de Pandora de potencial letal, e que a sua abertura pode levar ao chão os ganhos firmemente mantidos e duramente conquistados que governam o relacionamento bilateral. Se Trump estiver determinado a usar esse ardil ao assumir o cargo, um período de interações ferozes e prejudiciais será inevitável, já que Pequim não terá escolha a não ser tirar as luvas. Seria bom se, após sua posse, Trump pudesse demonstrar mais estilo de governo. Mas Pequim não deve contar com o fato de que, ao aumentar as apostas, ele esteja apenas fazendo um blefe antes da posse; em vez, disso deve estar preparada para o caso de ele continuar apoiando essa aposta. Pode ser caro. Mas será um preço digno de pagar para tornar o próximo presidente dos EUA consciente da sensibilidade especial e consequências graves de seu jogo em Taiwan. (CHINA DAILY, 2017, tradução nossa).

A China, por seu lado, não tem poupado esforços para promover a reunificação pacífica de Taiwan, com base no princípio de “uma só China”. O adensamento das relações econômicas entre os dois lados do estreito tem facilitado esse processo de aproximação, e trazido à cena outros atores, além dos governamentais, interessados na normalização das relações. Se, de um lado, isso torna o jogo mais complexo, por outro engrossa a fileira dos que advogam uma solução pacífica para a questão. Também contribui para uma solução pacífica a postura do Partido Nacionalista Chinês (Guomindang), que concorda com o princípio de “uma só China”, também conhecido como “Consenso de 1992”, e se opõe à independência de Taiwan. Segundo Jin (2012):

Os dois lados construíram mecanismos de consulta entre a “Associação para Relações através do Estreito de Taiwan” e a “Fundação de Intercâmbio do Estreito”. As duas organizações quebraram o bloqueio estabelecido desde 1999, retomaram as consultas com base no Consenso de 1992, e assinaram

¹¹ Em 2 de dezembro de 2016, o presidente eleito dos Estados Unidos fez uma ligação telefônica para a líder de Taiwan, Tsai Ing-wen, do Partido Democrático Progressista, que venceu as eleições em 2016 derrotando o candidato do Partido Nacionalista da China (Guomindang), que esteve nos oito anos anteriores no poder. O PDP rejeita o “Consenso de 1992”, que estabeleceu o conceito de “uma só China”, e é favorável à independência de Taiwan, com base no conceito de “duas Chinas” (ou “uma China, uma Taiwan”). Esse telefonema foi o primeiro contato entre um presidente americano e um líder político taiwanês desde que, em 1979, no governo Carter, os Estados Unidos reataram as relações com a China com base na política de “uma só China”. Em 26 de novembro de 2016, o jornal *Taiwan News* confirmou rumores de que Donald Trump estaria considerando a possibilidade de construir hotéis de luxo e resorts na cidade taiwanesa de Taoyuan (TAIWAN NEWS, 2017, tradução nossa).

dezesseis acordos de cooperação cobrindo transportes, comércio e cooperação econômica, contatos interpessoais, segurança alimentar, assistência legal mútua, agricultura e pesca, e segurança em energia nuclear, formando e implementando encontros alternados de cada lado. Além disso, o “Fórum de Economia, Comércio e Cultura através do Estreito” tornou-se uma importante iniciativa para promover o intercâmbio entre o Partido Nacional da China e o Partido Comunista da China (JIN, C., 2012, p. 176-177, tradução nossa).

Em abril de 2009 foi assinado o “Acordo sobre Cooperação Financeira através do Estreito”, visando aprofundar a cooperação financeira entre os dois lados. O “Acordo-Quadro de cooperação econômica” entre os dois lados tem sido fundamental na medida em que, desde 2003, a China continental tem sido a maior fonte de superávit comercial de Taiwan e o seu principal mercado de exportação. O Partido Nacionalista da China (Guomindang) chegou a estabelecer a estratégia de “alcançar o mundo por meio do continente”. Desde 2008, os dois lados tomaram outras iniciativas para aumentar o intercâmbio através do estreito. Uma delas foi realizar “as três ligações” via correio, transporte e negócios. Foram assinados o “Acordo sobre transporte aéreo através do Estreito”, o “Acordo sobre transporte marítimo através do Estreito” e o “Acordo sobre serviços postais através do Estreito”¹² (JIN, C., 2012, p. 175-180, tradução nossa).

IV.3 - Crise nuclear na Península da Coreia

Outra grande pedra no caminho do desenvolvimento pacífico da China tem sido o programa nuclear da Coreia do Norte. Segundo Jin (2012, p 143), de todos os problemas regionais que a China enfrenta, esse é o mais espinhoso. O problema começou no início da década de 1990, quando os Estados Unidos levantaram a suspeita de que a Coreia do Norte estava tentando desenvolver armas nucleares e exigiram uma detalhada inspeção nas instalações nucleares daquele país, iniciando, assim, uma longa confrontação entre os dois países. Em 1993, a Coreia do Norte anunciou sua retirada do “Acordo sobre não proliferação nuclear”. Quando George W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 2001, o governo americano endureceu sua política em relação à Coreia do Norte, denominando-a como parte do “eixo do mal”, juntamente com Irã e Iraque, e desencadeando a crise que perdura até hoje. Após as

¹² Em de junho de 2016, os diplomatas do continente suspenderam os contatos com a contraparte taiwanesa em função da negativa da nova líder de Taiwan, Tsai Ing-wen, do Partido Democrático Progressista ter se negado a endossar a política de “Uma só China” estabelecida pelo “Consenso de 1992”. De acordo com An Fengshan, porta-voz do Escritório de Negócios de Taiwan, o mecanismo de comunicação entre o Estreito porque o novo governo de Taiwan se nega a reconhecer o Consenso de 1992, que estabeleceu a base política para o princípio de Uma Só China (HERNÁNDEZ, 2016, tradução nossa).

negociações bilaterais entre os Estados Unidos e a Coreia do Norte falharem, a China esforçou-se para promover conversas multilaterais. Em 2003, a Coreia do Norte, a China, os Estados Unidos, a Coreia do Sul, o Japão e a Rússia iniciaram as “Conversas entre seis partes” que, entre 2003 e 2007, realizaram seis reuniões, cujo resultado foi um acordo conjunto sobre a desnuclearização da Península da Coreia, a normalização das relações diplomáticas entre as partes relevantes, assim como um plano de ajuda econômica e energética para a Coreia do Norte. Entretanto, as conversas entre Coreia do Norte, Coreia do Sul e Estados Unidos chegaram a um impasse. Em maio de 2009, a Coreia do Norte anunciou ter realizado com sucesso um teste nuclear, e a ONU impôs, por unanimidade, com o apoio da China, a sanção 1.874, condenando o teste e exigindo o completo desarmamento e o retorno às negociações sem pré-condições. Ao mesmo tempo, as relações entre a Coreia do Sul e Coreia do Norte se deterioraram quando, após o até hoje não esclarecido afundamento do navio sul-coreano Cheonan, em 2010, no Mar Amarelo, a Coreia do Norte bombardeou a ilha sul-coreana de Yeonpyeong. Depois disso, Estados Unidos e Coreia do Sul fizeram exercícios navais com um porta-aviões nuclear na região, aumentando ainda mais a tensão na península (JIN, C., 2012, p. 143-144). Como a China mantém relações de amizade com a Coreia do Norte, tem procurado mediar o conflito e trabalhar pela desnuclearização da península, uma vez que um conflito nuclear envolvendo a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e os Estados Unidos seria uma verdadeira tragédia para os planos de desenvolvimento pacífico da China. O último lance desse complicado enredo foi o encontro do presidente coreano, Kim Jong Un, com o presidente Trump, em Singapura, em junho de 2018. No referido encontro, o presidente Kim prometeu a completa desnuclearização do país em troca de garantias de segurança americanas. Dada a imprevisibilidade de Trump, da desconfiança mútua quanto à sinceridade das promessas e da forte pressão do lobby armamentista americano, contrário a qualquer acordo, o mais provável é que a situação continue tensa e indefinida por longo tempo.

IV.4 - Disputas territoriais

Em que pesem as crescentes responsabilidades globais a que China é chamada a assumir pela sua condição de grande potência, é preciso considerar que o país é, sobretudo, uma potência regional, cujas principais preocupações geopolíticas dizem respeito à defesa da integridade e unificação territorial e à manutenção de um ambiente de paz e cooperação no leste e sudeste da Ásia. Essa cooperação regional se traduz tanto na crescente integração econômica com os países dessa região quanto no esforço empreendido nos últimos anos para resolver pacificamente

disputas históricas de fronteiras, algumas delas originadas na forma arbitrária como as potências colonialistas, particularmente a Inglaterra, estabeleceram os limites de suas ex-colônias na Ásia no passado, ou em problemas mais recentes criados pela interferência das grandes potências na região em sua política de poder. As principais disputas de fronteira entre a China e seus vizinhos têm sido resolvidas de forma pacífica, como no caso da Rússia, Cazaquistão, Tajiquistão e Vietnã, mas há alguns problemas ainda pendentes, cuja solução é complicada.

O primeiro deles é a disputa de fronteiras com a Índia. A China e a Índia possuem 2 mil km de fronteira comum, e as áreas em disputa correspondem a cerca de 125 mil km². A origem dessa disputa é a chamada Linha McMahon, traçada pela Inglaterra em 1914, designando arbitrariamente como território indiano a parte sul do Tibete (NOORANI, 2011, p.8). Em 1972, a Índia denominou a área em litígio de Arunachal Pradesh, mas a China jamais reconheceu a legitimidade dessa linha e muito menos o Pradesh.

Dezenas de reuniões já foram feitas para resolver o problema, mas a questão permanece sem solução definitiva. Segundo Jin (2012):

Entretanto, alguns dirigentes indianos ainda consideram a China uma ameaça, ocasionalmente visitam a região em disputa, fazem discursos controvertidos, e aumentam sua presença militar ali, o que pode minar seriamente a relação de boa vizinhança e a cooperação entre China e Índia (JIN, 2012, p. 146, tradução nossa).

A segunda questão diz respeito às Ilhas Diaoyu, no mar do leste da China. É um pequeno grupo de ilhas de 6,2 km², próximo à ilha de Taiwan, de onde distam cerca de 170 km, a nordeste, e a 330 km do continente. Essas ilhas pertencem historicamente à China desde o começo da dinastia Ming. Com a derrota da China na Guerra Sino-Japonesa (1894-1895) as ilhas passaram para a administração do Japão, que manteve o controle sobre elas até o final da Segunda Guerra Mundial. Com a derrota do Japão na Segunda Guerra, Taiwan foi devolvida à China, mas os Estados Unidos negaram-se a devolver essas ilhas, que continuaram sob sua administração até 1972, quando as transferiram para o Japão, sob protestos da China¹³. O governo japonês tem enviado forças militares para as ilhas com o objetivo de impedir que os chineses e seus navios pesqueiros se aproximem, o que tem gerado sucessivos atritos, como no caso do capitão de um navio pesqueiro chinês que foi aprisionado pelos japoneses em setembro de 2010, inflamando novamente a disputa. Jin Canrong (2016, p. 147), referindo-se ao tema,

¹³ Os japoneses denominam as ilhas Diaoyu por outro nome: Senkaku. De acordo com o governo japonês, as ilhas Diaoyu não são parte de Formosa (Taiwan) ou das Ilhas Pescadores, que foram cedidas ao Japão pela Dinastia Qing, de acordo com o Artigo 2 do Tratado de Shimonoseki, assinado em abril de 1895, por ocasião da primeira invasão da China pelo Japão. Segundo esse argumento não há por que falar em devolução se as mesmas nunca estiveram sob a administração da dinastia Qing. Para maiores detalhes sobre a posição do governo japonês sobre o assunto consultar: <<https://www.br.emb-japan.go.jp/territory/senkaku/question-and-answer.html#q1>>.

afirma que, “embora a disputa das Ilhas Diaoyu não abale as raízes das relações sino-japonesas, é ainda um grande e instável constrangimento. Ou como alguém já a descreveu, é ‘uma mina flutuante no Pacífico, ameaçando a paz da região Ásia-Pacífico’ (JIN, C., 2012, p. 147, tradução nossa).

O terceiro problema está relacionado com as disputas marítimas. A China tem o maior número de ilhas e uma linha costeira de 18 mil km, que aumenta para 32 mil km se consideradas as 5 mil ilhas, cobrindo uma área de 3 milhões de quilômetros quadrados de oceano. Alguns países vizinhos do sudeste da Ásia reclamam a soberania sobre cerca de um terço dessa área, que historicamente pertence à China, resultando na ocupação irregular de dezenas de ilhas e na pilhagem de recursos. “Tomando o Mar do Sul da China como exemplo, até agora as Filipinas já ocuparam ilegalmente nove ilhas; o Vietnã, 29; a Malásia, cinco; a Indonésia, duas e Brunei, uma, sobre as quais a China tem indisputável soberania” (JIN, 2012, p. 147, tradução nossa). Em 2002, a China e a ASEAN assinaram um documento chamado “Declaração sobre a conduta das partes no mar do sul da China”, enfatizando a necessidade de resolução pacífica das disputas e a moderação, acordando em manter a boa vizinhança e a confiança mútua, a paz na área e a realização de esforços conjuntos para construir canais de cooperação em temas como proteção marítima, pesquisa e resgate, segurança e crimes transnacionais. A China alega, entretanto, que a situação vem se deteriorando em função de medidas unilaterais de alguns países. O ex-presidente das Filipinas, Benigno Aquino, assinou, em 2009, a Lei das Linhas de Base do Arquipélago, definindo as Ilhas Huangyan e parte das Ilhas Nansha como território filipino, e declarou, em julho de 2011, no “Discurso sobre o estado da Nação”, que as Filipinas estavam prontas para defender “seu território” pela força. Do mesmo modo, em março de 2009, o primeiro-ministro da Malásia visitou o recife de Danwan, nas Ilhas Nansha, e declarou soberania sobre a área. Jin cita ainda o caso do Vietnã, que “tem ocupado mais ilhas e recifes do que outros países, explorado mais de 100 milhões de toneladas de petróleo e gás, e ganhado bilhões de dólares por meio da cooperação com empresas europeias e americanas” (JIN, C., 2012, p. 148, tradução nossa).

Evidentemente, todos esses problemas estão relacionados com – ou agravados por – uma quarta questão, que é a interferência das grandes potências na região, sobretudo os Estados Unidos. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos consideram os dois lados do Pacífico como sua área de influência, e veem no crescimento da China uma ameaça a essa hegemonia militar e econômica. A China, por seu turno, na medida em que se torna também uma grande potência, passa a ter cada vez maiores interesses fora de seu território, os quais precisa proteger. Para um país que já é o principal exportador mundial e depende cada vez mais

da importação de matérias-primas, alimentos e recursos energéticos, a segurança das rotas marítimas é uma questão estratégica, e certamente isso pesa tanto quanto ou até mais que a questão dos recursos no fundo do oceano, pelo empenho chinês em impedir que o Mar da China Meridional seja retalhado em áreas de influência das grandes potências, sobretudo dos Estados Unidos.

Os problemas regionais no leste e sudeste Asiáticos, já complicados por si mesmos, tornam-se ainda mais complexos e difíceis de resolver devido a interferências externas, nomeadamente dos Estados Unidos, que se declaram “um poder residente na Ásia” (JIN, C., 2012, p. 149, tradução nossa), e para quem os crescentes atritos em torno dessas disputas territoriais criam a oportunidade de manter suas mãos na região. Em quase todas as disputas acima mencionadas é possível notar a presença dos Estados Unidos como parte interessada. No caso da disputa com o Japão sobre as Ilhas Diaoyu, em 2010, a então secretária de estado Hillary Clinton declarou que o “Artigo 5 do Tratado pode ser aplicado às Ilhas Diaoyu” (JIN, C., 2012, p. 140, tradução nossa). Clinton se refere ao Tratado de Segurança e Proteção entre o Japão e os Estados Unidos, assinado em 1951. Da mesma forma, nas disputas sobre o Mar da China Meridional, tanto os Estados Unidos quanto o Japão e a Índia tentam internacionalizar a questão com base na Convenção da ONU sobre Direito do Mar, aprovada em 1994, que no caso, segundo a China, nem se aplica, pois o que está disputa não é o direito sobre mar, mas a soberania sobre as ilhas.

V. Que ordem global interessa à China?

O governo chinês tem sido crítico da atual ordem global baseada na disputa de poder entre grandes potências e na busca de hegemonia por um único país. De acordo com sua estratégia de desenvolvimento pacífico, a China tem pregado a necessidade de uma nova ordem global multipolar pacífica, sem disputa por hegemonia. A expressão “mundo harmonioso” tem sido uma constante no discurso da diplomacia chinesa. O título do discurso pronunciado pelo presidente Hu Jintao, por ocasião da comemoração do 60º aniversário da ONU, em setembro de 2005, era “*Construir um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum*” (HU, J., 2005, tradução nossa). No relatório do 18º Congresso Nacional do PCC, realizado em 2012, também se lê exatamente a mesma frase: a China deve “construir um mundo harmonioso de paz duradoura e prosperidade comum” (HUANG; LUAN, 2013, p. 364).

A China também procura deixar claro que se considera um país em desenvolvimento e, como tal, alinha-se aos demais países em desenvolvimento no mundo. De todos os países do

grupo diplomático dos BRICS, a China é, de longe, o que dá mais importância a esse grupo, e não tem poupado esforços para aumentar o seu nível de institucionalidade. A inclusão da África do Sul e a recente criação do Banco dos BRICS, cuja sede fica em Xangai, evidenciam a estratégia chinesa de colocar-se como um país em desenvolvimento e lutar por mudanças, mesmo que marginais, na atual estrutura global de governança, sobretudo financeira, hoje totalmente dominada pelos Estados Unidos e representada pela dupla FMI-Banco Mundial. Jin (2012), por exemplo, afirma:

A China apoia a ideia de que a ordem econômica global deveria ser razoavelmente reformada. Depois da Guerra Fria, a economia mundial estava sendo controlada principalmente pelos países desenvolvidos, e países em desenvolvimento, como a China, têm que se sujeitar a regras feitas por eles em comércio, finanças e tecnologia. A eclosão da crise financeira expôs os defeitos fundamentais do velho sistema econômico, e o mundo clama por reformas racionais. (JIN, 2012, p. 173, tradução nossa).

A criação do Banco dos BRICS e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) também apontam na mesma direção: o desejo da China de reformar a atual estrutura de governança global, sobretudo a econômica. Como afirma He Yafei (2017, p. 12, tradução nossa):

Novas instituições internacionais iniciadas pela China como o AIIB marcam o começo de uma nova era de governança global. As economias emergentes e os países em desenvolvimento não apenas pedem reformas das instituições de governança da economia mundial existentes, mas também começaram a explorar o estabelecimento de novas instituições financeiras internacionais, as quais irão munir a cooperação Sul-Sul com novas ideias e novos recursos. Mais importante, essas economias e países tem proposto novos conceitos de governança, enfatizando “governança pelo Leste e pelo Oeste no mesmo pé de igualdade”, um novo princípio para a cooperação internacional (HE, 2017, p. 12, tradução nossa).

A estratégia chinesa não tem sido tentar revolucionar o sistema atual ou de criar um sistema alternativo. A China foi a grande ganhadora com o processo de globalização, e o cenário global que mais lhe convém é o de um mundo aberto e integrado. Mas as reformas que a China e demais países em desenvolvimento desejam encontram barreiras poderosas, já que implicariam na mudança de regras que dificilmente os beneficiários da ordem atual estão dispostos a aceitar, sobretudo se consideramos que existem regras legais e regras de fato, e que estas últimas, como afirma Matus (1996), são regras de desigualdade, que beneficiam uns e prejudicam outros, e “naturalmente os que são beneficiados pelas regras vigentes defendem-nas até a morte” (MATUS, 1996, p. 43).

VI. Referências Bibliográficas

- ANDERLINI, J.; WANG, F.; MITCHELL, T. Xi Jinping delivers robust defense of globalisation at Davos. **Financial Times**, 17 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/67ec2ec0-dca2-11e6-9d7c-be108f1c1dce>>. Acesso em: 14 mar. 2017.
- CHINA DAILY. **Trump playing with fire with his Taiwan game**: China Daily editorial. 15 jan. 2017. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/world/2017-01/15/content_27959479.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.
- DENG, X. **Selected Works of Deng Xiaoping. Vol. I, II, III**. Pequim: Foreign Language Press, 1995.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Representatives. **The Taiwan relations act: the next twenty-five years**. 2004. Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa93229.000/hfa93229_of.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- HE, J. China and G20. In: Yang, Y. (ed.) **International Economic Issues. The Chinese Approach**. Pequim: Foreign Language Press, 2017.
- HERNÁNDEZ, J. C. China Suspends Diplomatic Contact with Taiwan. **New York Times**, Nova Iorque, 25 jun. 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/06/26/world/asia/china-suspends-diplomatic-contact-with-taiwan.html?_r=1>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- HU, J. Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/webcast/summit2005/statements15/china050915eng.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- HUANG, H.; LUAN, J. **The Roadmap of the 18th CPC National Congress and the Chinese Dream**. Pequim: Foreign Language Press, 2013.
- KISSINGER, H. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- JIANG, Z. **Selected Works of Jiang Zemin. Vol. I, II, III**. Pequim: Foreign Languages Press, 2010.
- JIN, C. A Changing Sino-American Relationship in a Changing World. In: HAO, Y. **Sino-American Relations. Challenges Ahead**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2010.
- JIN, C. **China's Future**. Tradução de Zhou Xinyu. Pequim: China Renmin University Press, 2012.

- MARSHALL, T. **Prisioneiros da Geografia. 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018
- MATUS, C. **Entrevista com Matus.** O método PES. Franco Uertas. São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MEARSHEIMER, J. J. **The tragedy of great power politics.** Nova Iorque: Norton & Company, 2001. E-Book ISBN: 978-0-393-076-07625-0. Versão Kindle. P. 123.
- NOORANI, A.G. **India-China Boundary Problem 1846-1947. History and Diplomacy.** New Delhi: Oxford University Press, 2011.
- ONUNAIJU, C. **China's struggle for modernization: From Revolution to Reform.** Abuja: Yaliam Press Ltd., 2016.
- REINSCH, W.A. et al. **China Tariffs.** Washington, DC: CSIS – Center for Strategic & International Studies, 16/6/2018. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/china-tariffs>>. Acesso em 26/10/2018.
- SPENCE, J. D. **Em busca da China Moderna.** Quatro séculos de história. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- TAIWAN NEWS. **Trump wants to build luxury hotels in Taiwan's Taoyuan: mayor.** Disponível em: <<http://www.taiwannews.com.tw/en/news/3031091>>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- THE ECONOMIST. Briefing: The world trading system. Trade blockage. 21/Jul/2018.
- XI, J. **A governança na China.** Pequim: Editora de Línguas Estrangeiras, 2014.
- ZHU, L. Trump's tariff to hit his re-election flags. In: **China Daily**, 31/7/2018, p. 1

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Outubro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*O nordeste asiático como eixo das
disputas hegemônicas: competição e
desestruturação da ordem regional*

Pedro Vinícius Pereira Brites

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

O NORDESTE ASIÁTICO COMO EIXO DAS DISPUTAS HEGEMÔNICAS: COMPETIÇÃO E DESESTRUTURAÇÃO DA ORDEM REGIONAL

Pedro Vinícius Pereira Brites¹

Resumo: A região do Nordeste Asiático destaca-se por sua singularidade geopolítica. É uma região na qual predominam atores cujas ações possuem alcance global, mesmo quando se trata da Coreia do Norte, o país mais pobre da região. Além da Coreia do Norte, as interações entre China, Rússia, Japão, Coreia do Sul, e Estados Unidos como potência extrarregional com presença militar na região, afetam a distribuição de poder no Sistema Internacional. A consolidação da China como Grande Potência reconfigurou a região e tem evidenciado o papel crucial que esse subsistema regional exerce para a polaridade no século XXI. Nos últimos anos, a consolidação do programa nuclear norte-coreano, a ascensão de Xi Jinping na China, a busca por reafirmação japonesa, a chegada de Donald Trump ao poder, reorientam as relações regionais. O presente artigo procura discutir as transformações na ordem regional no Nordeste Asiático desde o final da Guerra Fria até seus desdobramentos recentes e seus efeitos sobre as disputas hegemônicas. Assim, avaliam-se os processos que vêm ampliando a tendência à militarização e competição na região e o papel que a dissuasão nuclear exerce como fator determinante para o balanço regional.

Palavras-chave: Nordeste Asiático; Recomposição Hegemônica; Regionalismo

THE NORTHEAST ASIA AS THE AXIS OF HEGEMONIC DISPUTES: COMPETITION AND DISRUPTION OF THE REGIONAL ORDER

Abstract: The region of Northeast Asia stands out for its geopolitical singularity. It is a region dominated by actors whose actions are global in scope, even when it comes to North Korea, the region's poorest country. In addition to North Korea, interactions between China, Russia, Japan, South Korea, and the United States as an extra-regional power with military presence in the region affect the distribution of power in the International System. The consolidation of China as a Great Power has reconfigured the region and has highlighted the crucial role that this

¹ Coordenador e professor do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS) e do Laboratório de Estudos de Defesa e Segurança (LEDS). Email: pvbrites@gmail.com.

regional subsystem plays in polarity in the twenty-first century. In recent years, the consolidation of North Korea's nuclear program, the rise of Xi Jinping in China, the search for Japanese reaffirmation, reorient regional relations. This article discusses the transformations in the regional order in Northeast Asia from the end of the Cold War until its recent unfolding and its effects on the hegemonic disputes. Thus, are evaluated the processes that have been increasing the tendency towards militarization and competition in the region and the role that nuclear deterrence plays as a determining factor for the regional balance.

Keywords: Northeast Asia; Hegemonic Recomposition; Regionalism.

I. Introdução

O Nordeste Asiático é uma região que abarca duas das três maiores economias do planeta e possui dinâmicas securitárias que são indissociáveis dos desdobramentos da distribuição de poder em âmbito global. As particularidades que caracterizam as dinâmicas securitárias no Nordeste Asiático, em grande medida, derivam da persistência de questões mal resolvidas da Guerra Fria ou de processos históricos inconclusos. A cisão territorial na Península Coreana, as disputas marítimo-territoriais entre a maioria dos atores regionais e a questão de Taiwan são alguns símbolos desse cenário. A essas questões soma-se a presença ativa dos EUA na região, marcada pela manutenção de bases militares e cooperação securitária profunda com Japão, Coreia do Sul e, em menor medida, com Taiwan.

Embora o século XXI seja marcado pela desordem e a crise sistêmica, no Nordeste Asiático os padrões de cooperação e conflito ainda são marcadamente similares aos que pautaram a Guerra Fria, e nesse contexto, a dissuasão nuclear exerce papel estabilizador para as relações regionais. Por essa razão, a compreensão do fenômeno político e securitário das relações regionais articula-se em sentido mais amplo com o entendimento das dinâmicas que elevaram o Leste Asiático à condição de epicentro do capitalismo global e aos processos de discussão sobre as dinâmicas sistêmicas nas duas décadas do século XXI. No âmago dessas dinâmicas do Leste Asiático está a questão norte-coreana, que influencia diretamente na distribuição de poder entre as Grandes Potências, visto que desafia o regime de não-proliferação nuclear e sua legitimidade enquanto mecanismo de estabilização securitária.

O objetivo desse artigo é discutir o processo de transformação da ordem regional no Nordeste Asiático desde o final da Guerra Fria até seus desdobramentos recentes e seus efeitos sobre as disputas hegemônicas. Desse modo, o artigo conjuga elementos históricos e conjunturais para discutir o papel que o subsistema regional exerce no contexto de recomposição hegemônica. Para analisar esse cenário, essa pesquisa está estruturada em três seções, à parte da introdução e das considerações finais: uma discussão sobre o sistema regional e os aspectos geopolíticos do Nordeste Asiático; as dinâmicas regionais no pós-Guerra Fria; e, uma análise da situação regional na segunda década do século XXI.

II. O Nordeste Asiático: aspectos geopolíticos e considerações sobre o sistema regional

O Nordeste Asiático é uma região que abarca duas das três maiores economias do planeta e possui dinâmicas securitárias que são indissociáveis dos desdobramentos da

distribuição de poder em âmbito global. As particularidades que caracterizam as dinâmicas securitárias no Nordeste Asiático, em grande medida, derivam da persistência de questões mal resolvidas da Guerra Fria ou de processos históricos inconclusos. A cisão territorial na Península Coreana, as disputas marítimo-territoriais entre a maioria dos atores regionais e a questão de Taiwan são alguns símbolos desse cenário. A essas questões soma-se a presença ativa dos EUA na região, marcada pela manutenção de bases militares e cooperação securitária profunda com Japão, Coreia do Sul e, em menor medida, com Taiwan.

O sistema regional no Nordeste Asiático tem seu funcionamento diretamente vinculado às dinâmicas globais de distribuição de poder. A análise das dinâmicas regionais desse subsistema aqui desenvolvida baseia-se na abordagem regionalista, desenvolvida no período pós-Guerra Fria. Em grande medida, o estudo do regionalismo enquadra-se no processo de diversificação das categorias analíticas que marca o campo das relações internacionais nesse período. A perspectiva regionalista encontra respaldo na necessidade de que se estabeleça um trato epistemológico mais apurado sobre as regiões. Segundo Cepik (2010, p. 13),

O estudo comparado das regiões [...] está fundamentado na ideia de que é necessário pensar a especificidade do estudo das regiões, porém trabalhando com as variáveis já disponíveis no acervo da disciplina. [...] A explicação para a especificidade das ordens regionais (tratadas como variável dependente) é encontrada na análise da estrutura do sistema regional, na política doméstica dos Estados (formação de coalizões políticas domésticas) e na interação entre o sistema regional e global.

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), nesse sentido, ofereceu embasamento para análise das dinâmicas regionais. Embora o enfoque recaia prioritariamente sobre aspectos securitários e minimize questões econômicas e sociais, por exemplo, a TCRS introduz a perspectiva que um conjunto de unidades, em uma área geográfica particular, estabelecem processos e dinâmicas de segurança interligados ao ponto de que os seus problemas securitários só podem ser entendidos ou tratados de forma conjunta.

Embora a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, desenvolvida por Buzan e Waever (2003), possua limitações reconhecidas pela literatura (WILLIAMS, 2008; CEPIK, 2010) – principalmente aquelas relacionadas à construção dos conceitos e das categorias analíticas – oferece instrumentos relevantes para a verificação dos padrões regionais de cooperação e conflito². Especialmente, no que tange à Ásia, a diferenciação rigorosa entre os distintos *status* de potência é fundamental para que se definam os padrões de interação entre os

² Aos estudos de Buzan e Waever (2003), soma-se uma gama de estudos como os de Kelly (2007), Lake e Morgan (1997), Lemke (2002), Nolte (2010), Fawcett (2004), Farrel et al (2005).

níveis regional e global. Afinal, o transbordamento dos efeitos securitários do Nordeste Asiático gera implicações efetivas para a distribuição de poder em nível global. O enquadramento das dinâmicas securitárias no Nordeste Asiático sob uma perspectiva regional, (e atualmente em termos mais amplos no que concerne à toda região asiática), é uma tarefa bastante complexa. Em grande medida, os efeitos múltiplos derivados das disputas no nível global das disputas entre EUA, China e Rússia fundem-se com as dinâmicas regionais na Ásia.

O fenômeno da regionalização se tornou mais significativo após o final da Guerra Fria. Isso se deve ao fim do *overlay* característico do período anterior, no qual as agendas de segurança das duas superpotências se sobrepunham às dinâmicas regionais. Desse modo, a polaridade acabava por condicionar as relações intrarregionais das unidades que compunham os *clusters*. Como superpotências, Buzan e Waever (2003, p. 34) definem como sendo aqueles Estados que possuem capacidades militares e políticas de “primeira classe”, e condições econômicas de sustentar essas capacidades. Portanto, são atores ativos nos processos de securitização e dessecuritização³ de todas ou quase todas as regiões. Tendo em vista que há uma assimetria em termos de capacidades e de projeção de poder entre os Estados mais poderosos no pós-Guerra Fria, para os autores, é fundamental distinguir superpotências de grandes potências, e essas de potências regionais, pois é justamente na interface das relações entre essas três categorias de Estados que se pode avaliar os perfis de um CRS. Assim, grandes potências não necessariamente precisam possuir grandes capacidades em todos os setores, o que as define é o fato de serem relevantes o bastante para serem consideradas eventuais superpotências. Já as potências regionais são as que definem a polaridade dentro do CRS. Elas não entram no cálculo da polaridade sistêmica. Essas categorias analíticas de potência estabelecidas por Buzan e Waever (2003) não permitem um enquadramento mais preciso dos atores regionais.

De modo mais amplo, a divisão dos Estados em categorias analíticas que estabeleçam relações de hierarquia entre eles está diretamente condicionada pela definição do que é poder e de que modo pode ser avaliado. Em sentido geral, essa definição passa pelo entendimento de que o poder é um conceito relacional, cuja essência estaria na condição de um Estado em fazer com que sua vontade prevaleça sobre as dos demais (ARON, 2002). Nesse sentido, dois aspectos centrais pautam a perspectiva do que define o poder de um Estado e, portanto, o alcance dos seus interesses e capacidade de projeção de poder, as capacidades materiais e

³ O termo securitização refere-se aos estudos de segurança, originados na Escola de Copenhague. Em termos gerais, vincula-se à perspectiva de que as ameaças que se tornam fatores incorporados pelos atores como questões securitárias são socialmente construídas.

imateriais (MORGENTHAU, 2003). Embora haja um debate extenso na literatura acerca das definições de poder e a relação com a política internacional, no escopo desse trabalho, a condição de grande potência, de ser um polo do Sistema Internacional, está assentada, no contexto da 3ª e 4ª Revolução Industrial, em três elementos centrais para a capacidade de projeção de poder além-região: “as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais” (CEPIK, 2013a., p. 309). Importante ressaltar que esses fatores estão permeados por uma dimensão política, e não apenas militar. Nesse sentido, seria possível incluir os arranjos institucionais internos, o perfil diplomático dos Estados, a capacidade de articulação e estabelecimento de arranjos com outros Estados para fazer prevalecer seus objetivos. É a análise da conjunção desses fatores assentados em capacidades materiais que podem permitir a categorização dos países em grandes potências ou potências regionais, por exemplo.

No caso da Ásia, isso torna-se crucial para a compreensão das dinâmicas regionais. Por exemplo, o Japão é considerado por Buzan & Waever (2003) uma grande potência, contudo, considerando-se apenas o critério da potencialidade à condição de superpotência, essa classificação seria discutível. Principalmente pois o país não possui autonomia securitária. A Índia, por outro lado, embora ainda esteja vivenciando um processo de ascensão, estabelece sua inserção internacional em bases mais autônomas. No continente asiático encontram-se duas grandes potências (China e Japão) e um terceiro Estado (Índia), que está em transição da condição de Potência Regional para a condição de Grande Potência. Caso incluamos a Rússia como um ator que participa do concerto asiático, teríamos mais uma Grande Potência⁴. Ademais, há quatro Estados detentores de armas nucleares (China, Índia, Paquistão e Coreia do Norte), além de três Estados com programas nucleares bastante desenvolvidos (Japão, Coreia do Sul, Taiwan) que, embora sejam voltados para fins pacíficos, poderiam em caso de escalada das tensões militares da região serem reorientados rapidamente. Essa distribuição de poder e capacidades nucleares é bastante peculiar em comparação a outras regiões. A esse retrato dinâmico de capacidades soma-se o processo complexo de ascensão econômica que abrange a maioria dos países da região.

A presença militar dos Estados Unidos aparece como elemento definidor do padrão de cooperação e conflito prevalente no Nordeste Asiático. Nesse sentido, principalmente a partir da afirmação regional chinesa, com pretensões globais, a agenda político-securitária dos EUA

⁴ Tendo como base de Buzan e Waever (2003), em termos de Complexo Regional de Segurança, a Rússia não se enquadrar no subsistema asiático. Portanto, para fins desse trabalho, a Rússia também será considerada um ator com interesses estratégicos na região.

foi centrada no Nordeste Asiático. Por essa razão, o *overlay* da agenda de política externa dos EUA sobre as dinâmicas regionais é decisivo para a interação regional. Assim, é um subsistema caracterizado pela alta penetração da potência hegemônica.

Ao mesmo passo, as mudanças na polarização regional e nos padrões de cooperação-conflito afetam a polaridade. Os Sistemas Regionais são ontologicamente abertos, portanto suscetíveis aos efeitos extrínsecos (BUZAN e WAEVER, 2003). Em outros termos, as regiões operam em dois níveis: na articulação com as dinâmicas alheias ao próprio sistema; e no âmbito das interações e estruturas próprias que validam sua existência (KELLY, 2007). Dada as capacidades e o perfil dos atores que estruturam o Sistema Regional no Nordeste Asiático, alterações nos padrões hierárquicos entre as unidades regionais afetam o funcionamento da estrutura do Sistema. Dessa perspectiva deriva a singularidade do subsistema do Nordeste Asiático.

Nos últimos anos, o Leste Asiático tem enfrentado mudanças significativas na conjuntura política e securitária. Depois de um período de avanço no processo de integração regional, possibilitado pela emergência de governos progressistas na China (Hu Jintao (2003-2013)) e no Japão (Yukio Hatoyama (2009-2010)), a região entrou em uma fase de acirramento das tensões. Essas tensões que, grosso modo, iniciam com o incidente da corveta Cheonan⁵ em 2010, incluem os atritos em torno das ilhas Senkaku/Diaoyu e, até mesmo, a Manifestação Estudantil dos Girassóis em Taiwan (2014)⁶. Observa-se, assim, que o padrão de cooperação e conflito na região tem oscilado nos últimos anos.

O agravamento das tensões entre China e Japão contribuíram para a ascensão de governos com uma política externa mais assertiva, especialmente, se compararmos com os governos antecessores. Na China, a ala de Xangai⁷ retornou ao poder, na figura de Xi Jinping;

⁵ Em 26 de março de 2010, a corveta explodiu e afundou próximo à fronteira marítima com a Coreia do Norte. Uma investigação conduzida por uma equipe internacional de especialistas liderada pela Coreia do Sul e Estados Unidos, concluiu que Cheonan teria sido afundada por um torpedo lançado pela Coreia do Norte. Entretanto, investigações paralelas lideradas pela Rússia e China chegaram à conclusão de que a corveta afundou devido a uma mina sul-coreana. Esse evento acirrou as tensões na península coreana e acabou envolvendo os demais atores regionais em torno da resolução da questão.

⁶ O Movimento Estudantil dos Girassóis foi um movimento de protesto conduzido por uma coalizão de estudantes e grupos cívicos entre 18 de março e 10 de abril de 2014, contra o poder Legislativo, mais tarde, também contra o Poder Executivo da República de China (Taiwan). Os manifestantes protestaram contra a aprovação do Acordo de Comércio Serviço do Estreito (CSSTA) pelo Kuomintang, partido governista. Esse Acordo prevê a liberalização de comércio e serviços entre a R. P. China e Taiwan, recebe forte oposição dos setores separatistas de Taiwan.

⁷ O Partido Comunista Chinês é dividido em duas alas principais: a ala ligada à Juventude do Partido Comunista, que preza pela estabilidade social, via distribuição de renda e redução das disparidades regionais; e o “grupo de Xangai”, vinculado ao ex-presidente Jiang Zemin (1993-2003) e centrado no crescimento econômico acelerado, e na defesa de reformas com vistas a ampliar a capacidade competitiva de empresas chinesas (VISENTINI, 2011; MARTINS et al, 2014).

e no Japão, o primeiro-ministro Shinzo Abe, do Partido Liberal-Democrata (PLD)⁸, foi eleito. Esse panorama político afastou a possibilidade de estabelecimento da Comunidade do Leste Asiático reunindo China, Coreia do Sul e Japão. Além disso, esse acirramento foi acompanhado de uma reorientação da Política Externa do Estados Unidos para o Leste Asiático.

A política externa dos Estados Unidos para a região era orientada para a ampliação da presença na Ásia-Pacífico (PECEQUILO, 2009). Desde sua expansão histórica para o oeste, os EUA são um país que compõem o sistema regional da Ásia-Pacífico. Contudo, é a partir do aumento das tensões que ocorrem na segunda década do século XXI, que os Estados Unidos procuraram ampliar o número de bases militares na região – como demonstra a presença na Austrália, Filipinas e Cingapura (MARTINS et al., 2014). Segundo Martins et al (2014), nesse período os Estados Unidos adotaram uma estratégia militar tendo como norte uma conflagração com a China, lastreado no conceito de *Air-Sea Battle*⁹(MANYIN et al, 2012; ETZIONI, 2013; MARTINS e CEPIK, 2014).

A política dos Estados Unidos de balanceamento empreendida durante o governo Obama (2009-2016) abrange tanto a área securitária, como a política e a econômica. Enquanto o governo chinês investiu boa parte de seus esforços na consolidação do Fórum Regional da ASEAN (ARF, na sigla em inglês) como principal instrumento multilateral na resolução das questões securitárias, os Estados Unidos investem na Cúpula do Leste Asiático (EAS, na sigla em inglês). A EAS é, claramente, um espaço político no qual os Estados Unidos possuem uma maior margem de manobra e um maior número de aliados. Em termos econômicos, os Estados Unidos ampliaram seus esforços para viabilizar, naquele período, a Parceria Trans-Pacífica (TPP), excluindo a China do arranjo econômico multilateral.

Essa reorientação da inserção dos EUA na região vincula-se às consolidação da China como potência de alcance global. A busca chinesa por assegurar uma proeminência regional, materializada pela modernização de suas forças armadas e pela construção de uma rede de infraestrutura regional (projeto *One Belt, One Road* - OBOR) que conecta o país a Ásia Central e ao Oriente Médio, configuram o Nordeste Asiático como o epicentro do processo de recomposição hegemônica. Se a ascensão e consolidação da China são os propulsores dessas

⁸ O PLD, historicamente, adota uma política externa de alinhamento com os Estados Unidos e afastamento da esfera regional. Um grande expoente é o ex-primeiro ministro Junichiro Koizumi (2001-2006)

⁹ Segundo Martins e Cepik (2014, p. 15), “o conceito de Batalha Aeronaval, ou *AirSea Battle* (ASB), é definido nos Estados Unidos pela proposição de um ataque efetuado em profundidade, articulado em rede, integrando domínios cruzados (espaço, ar, mar), o qual pretende romper, destruir e derrotar a rede de radares, sensores, mísseis antiaéreos, capacidade antinavio, bem como as bases aéreas e navais do adversário”.

mudanças na configuração do poder global, a situação na península coreana tem sido um dos palcos principais das disputas estratégicas entre as Grandes Potências da região.

Dentro do contexto asiático, cabe destacar que a península coreana se encontra no coração do Nordeste Asiático que, por sua vez, é o principal motor da região da Ásia-Pacífico, visto que abriga 40% da população mundial e é responsável por cerca de 55% do PIB e 44% do comércio mundial (APEC, 2017). Desde o início do século XX, a península foi o principal teatro de transformações políticas que acabaram por alterar significativamente o ambiente regional. Nesse sentido, destaca-se o exemplo da Guerra da Coreia (1950-1953), cujos desdobramentos determinaram os rumos da Guerra Fria e das condições de emprego de armas nucleares. Além disso, os atuais atritos entre os dois vizinhos e os recentes testes nucleares empreendidos pela RPDC reforçam essa importância política e estratégica, visto que pautam a política externa e de segurança das principais potências mundiais para a região, especialmente da China. Segundo Martins et al (2014)

Enquanto a Ásia contém alguns dos maiores contingentes de tropas americanas no mundo, sendo o Japão o maior expoente, a China dificilmente desistiria de manter alguma influência sobre a Coreia do Norte, uma zona tampão natural para o acesso por terra pela Manchúria. Inegável, contudo, é o aumento da presença militar chinesa na fronteira com a Coreia do Norte (AVNI, 2014), que reforça a percepção de que, cada vez mais, a estabilidade na península é importantíssima para China. (MARTINS et al., 2014, p. 9)

Por essa razões, observa-se que o Nordeste Asiático é uma região central em termos geopolíticos e geoeconômicos para os desdobramentos das disputas hegemônicas. A condição dependente em termos securitários de Coreia do Sul e Japão, consolidada ainda no final da II Guerra Mundial, permitiu aos EUA manterem uma presença militar efetiva na região. A estratégia estadunidense, estabelecida no contexto do pós-II Guerra Mundial e da Guerra da Coreia (1950-1953), é ainda hoje a base para a manutenção de um equilíbrio favorável aos EUA na região, na medida em que viabiliza ofensivas contra qualquer possível candidato continental à potência hegemônica na Ásia Oriental, mesmo no século XXI (CEPIK 2004). Não é, portanto, menor a preocupação chinesa com estabilidade geopolítica na península coreana e com a manutenção de um regime aliado da Coreia do Norte (DINGLI, 2006), especialmente para evitar que o equilíbrio de poder na península se torne ainda mais desfavorável à sua segurança e favoreça uma possível ampliação da presença estadunidense na região.

Ao se analisar a região hoje, percebe-se que algumas das preocupações que nortearam as geoestratégias dos países ao longo do século passado ainda seguem valendo. Basicamente, existe uma desconfiança mútua, que dificulta o aprofundamento das tentativas de integração

regional; todos os países buscam fortalecer seu poder naval, de modo a fortalecer seu poder de dissuasão na região; e, a ingerência de potências extrarregionais condiciona e molda a interação entre os vizinhos.

A China tem experimentado ao longo dos últimos trinta anos um crescimento econômico vertiginoso. Esse fenômeno trouxe nova luz para as relações exteriores chinesas, especialmente no âmbito do Leste Asiático, e criou uma espécie de centro gravitacional regional (PAUTASSO, 2011), processo que reestruturou o ordenamento geopolítico. Isso decorre de duas razões básicas: o tamanho da economia chinesa não permite que os vizinhos adotem uma estratégia de isolacionismo, o que aumenta a interdependência entre eles; e o crescimento econômico foi acompanhado de um processo de modernização das Forças Armadas Chinesas¹⁰.

As disputas marítimas tendem a ser o cerne das preocupações dos países da região. Isso se deve a duas razões principais: uma de caráter geográfico, pois o Leste Asiático é, de forma geral, conectado pelos mares, sendo o poder naval o elo que os une, e que assegura a seguridade territorial; outra de caráter geopolítico, pois é pelo mar que majoritariamente se materializa a inserção internacional desses países – seja pelo fluxo de exportações e importações, seja pelo suprimento energético que sustenta os grandes parques industriais da região. Todos os países da região são importadores de energia, à exceção da Rússia.

As disputas pelas ilhas estão, igualmente, inseridas dentro do contexto de busca por recursos energéticos, já que muitos geólogos acreditam que as águas que cercam essas ilhas podem abrigar grandes reservas de petróleo e gás natural (MANYIN, 2012). A disputa por essas ilhas, que hoje envolve todos os atores da região – inclusive a Coreia do Norte, que tem reivindicações marítimas em relação à Coreia do Sul - tem como pano de fundo a luta, além da luta por fronteiras marítimas satisfatórias, a competição por recursos energéticos¹¹.

Desse modo, observa-se que o Nordeste Asiático é um espaço regional cujas interações são diretamente vinculadas às disputas no contexto de recomposição hegemônica. A proximidade geográfica entre atores com essas capacidades define as dinâmicas regionais como parte do processo de transformação na ordem internacional. Por isso, o comportamento dos Estados Unidos tem priorizado a região e a tornam objeto de alta penetração hegemônica.

¹⁰ Cabe lembrar que o Exército de Libertação Popular é uma das instituições mais importantes da política chinesa, sendo um grande fator, inclusive, de coesão social interna. Além disso, a ascensão chinesa não passou despercebida pelos Estados Unidos que tem buscado balancear o impacto chinês através do aprofundamento de antigas alianças como com a Coreia do Sul.

¹¹ O mar do Leste da China, por exemplo, é alvo de desacordo entre o China e Japão. Os dois países reclamam maiores domínios na plataforma continental que separa Okinawa do Continente. Desde os anos 1970, a China tem construído oleodutos e gasodutos mesmo dentro dos limites disputados. Já no início dos anos 2000, os vizinhos iniciaram a busca por um acordo que permitisse a exploração conjunta dos recursos submarinos, entretanto as disputas acerca das ilhas Senkaku/Diaoyu ficaram de fora do acordo.

III. As Dinâmicas Regionais no Nordeste Asiático no Pós-Guerra Fria

No cerne das reflexões sobre a Ásia reside o objetivo de avaliar os efeitos (securitários, políticos, econômicos e sociais) das rupturas e alterações na ordem mundial desde a década de 1970 (1969-2007/8). Pode-se dizer que o processo desencadeado por essas rupturas e alterações ainda não está concluído, portanto ainda persistem decorrências oriundas desse processo. Mais do que isso, avaliar esses efeitos através da perspectiva asiática é central para a reflexão acadêmica sobre o assunto, visto que a Ásia é atualmente um dos centros dinâmicos do capitalismo. Somente o Nordeste Asiático é responsável por cerca de um quarto da economia mundial¹² (BANCO MUNDIAL, 2018). Além disso, a região está diretamente vinculada às disputas relacionadas à geopolítica do petróleo, fator que está relacionado às quatro fases de ruptura como será visto a seguir.

Essas rupturas levaram ao desmoronamento dos pilares da Era de Ouro (1945-1975) do capitalismo (HOBSBAWM, 2010) e moldaram a Política Externa e de Segurança das Grandes Potências, bem como alteraram as relações intra-asiáticas e da região com o mundo. Se, por um lado, criaram desafios para a estabilidade dos países da Ásia, por outro, abriram oportunidades para a inserção externa desses países e para a reformulação da governança regional. Grosso modo, essas rupturas podem ser agrupadas em quatro fases:

- a) a Doutrina Nixon (1969), a Guerra do Vietnã (1955-1975)¹³, o abandono do padrão-ouro (1971) e a primeira crise do petróleo (1973);
- b) segunda crise do petróleo (1979), crise da dívida externa nos países do terceiro mundo (anos 1980); e guerras (ou instabilidade política e social) nos Estados-Pino (Irã, Afeganistão, Vietnã, Polônia) – operacionalizando-se o conceito de Brzezinski (1987);
- c) a queda da URSS (1991), a globalização e o Consenso de Washington (1989); e
- d) crises do neoliberalismo, Guerra ao Terror, crise financeira (2007-8).

A soma dessas rupturas representou uma inflexão na evolução do capitalismo (VISENTINI, 2011; HOBSBAWM, 2010) e o início do declínio do arranjo político, econômico e social estabelecido no final da II Guerra Mundial. Em um primeiro momento, pois rompeu

¹² Esse percentual corresponde à soma dos PIB da República Popular da China, do Japão e da Coreia do Sul.

¹³ A Guerra do Vietnã ainda hoje constitui o mais longo envolvimento militar estadunidense. Apesar do envolvimento mais intenso ter iniciado a partir de 1965, com o desencadeamento da Operação de bombardeio aéreo denominada Rolling Thunder, anteriormente já havia o envolvimento de Forças Especiais e o apoio financeiro e logístico dado ao Vietnã do Sul (VISENTINI, 2006).

com o Sistema Bretton-Woods, segundo pois representou uma alteração no papel que era exercido pelos Estados Unidos desde o final da II Guerra Mundial. A adoção do padrão dólar-flexível deu aos EUA a condição de estabelecer o ritmo e o perfil do desempenho da economia mundial, através das variações nos fluxos de capitais (SERRANO, 2003; MILAN, 2012). Além disso, redefiniu as bases em que se assentavam a produção industrial (mudança do fordismo para o toyotismo). Cabe destacar que engendrou a condição do Nordeste Asiático tornar-se um novo núcleo orgânico do capitalismo, ou seja, assumir a condição de centro da economia capitalista. Assim, a região se juntou ao eixo Estados Unidos-Europa Ocidental nas posições mais altas da hierarquia da riqueza global.

Essas mudanças que são apresentadas nessa seção se inserem nos debates realizados pela Teoria da Estabilidade Hegemônica, cujo objetivo é avaliar o papel do hegemona como provedor de bens públicos internacionais e estabilizador da ordem internacional (GILPIN, 1981). Assim, as quatro fases de ruptura se inserem em um contexto mais amplo do que se definiria como um processo de erosão da ordem internacional construída no pós-II Guerra Mundial. Nesse contexto, a governança global vem passando por alterações profundas desde a gênese desse processo. Em grande medida, a ascensão da Ásia impacta, assim, na alteração da ordem internacional – seja alterando a balança de poder, seja afetando as estruturas hegemônicas que caracterizam o período de predomínio dos Estados Unidos.

III.1. Antecedentes Históricos: a alavancagem do Nordeste Asiático como centro do capitalismo global

A primeira fase, que abrange do final dos anos 1960 até 1979, tem como antecedentes uma série de eventos disruptivos na ordem regional. Assim, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o continente asiático passou por transformações que se vinculam aos processos de desestruturação da ordem regional japonesa que estava estabelecida desde o início do século XX. A expansão japonesa na Ásia que iniciou ainda no final do século XIX teve influência decisiva na geopolítica asiática após a II Guerra Mundial. Em uma dimensão, pois é da resistência à ocupação japonesa que nascem os movimentos de resistência, em sua grande maioria comunistas. Em outro sentido, o mandato colonial japonês estabeleceu mecanismos de governança que acabaram por implicar na transformação das relações regionais. Desse processo, a divisão na península coreana talvez seja o maior exemplo. Mais do que isso, a brutalidade da ocupação japonesa configura-se como um marco na edificação de um sentimento de resistência ao colonialismo no Leste Asiático.

Observa-se, assim, que atuação do Japão como potência regional teve papel balizador nas dinâmicas asiáticas. Esse poder gravitacional exercido estruturou a ordem regional, e determinou em grande medida os efeitos geopolíticos que redefiniram a região após a Segunda Guerra Mundial.

A essas mudanças no plano regional somam-se as transformações que se vinculam à dissolução da ordem colonial no terceiro mundo. Esse processo de ruptura com a ordem internacional que prevalecera desde o século XIX teve um efeito revolucionário na geopolítica global. A ética da ordem internacional foi refundada sob a liderança de Washington. Nesse contexto, tanto Estados Unidos quanto União Soviética foram artífices do processo da desestruturação colonial¹⁴. A constituição da nova ordem internacional, assentada na bipolaridade sistêmica de um lado e, de outro, na reformulação das fronteiras em quase todos os continentes, engendraram uma nova dinâmica de interação entre as unidades do sistema. A Ásia foi um dos palcos prioritários dessas mudanças. Desse cenário, emergem novas dimensões geopolíticas (redefinições territoriais) e sociais (arranjos sociais e elites políticas) na região e que viriam a constituir o motor das transformações profundas que acontecem no continente nos anos subsequentes à II Guerra Mundial. O processo de descolonização na Ásia é, portanto, um dos elementos fundadores dessa nova fase das relações regionais. É dos desdobramentos desse movimento que emergem padrões de cooperação-conflito que viriam a definir as interações entre os atores regionais durante a Guerra Fria, cujos reflexos se observam até hoje.

Em termos econômicos, o final da II Guerra Mundial marca a afirmação comercial e financeira dos Estados Unidos em âmbito global e consolidação do dólar como moeda-chave da economia mundial (MEDEIROS e SERRANO, 2016). A consolidação do enquadramento da economia mundial aos interesses dos EUA condicionou a inserção internacional dos demais Estados. Nesse sentido, aqui se intercambiam duas esferas: finanças e geopolítica. A assimetria econômica entre os EUA e as demais unidades do Sistema Internacional no imediato pós-guerra permitiram a materialização de um abismo material no campo militar, de modo mais grave entre o centro e a periferia. Essa nova geometria da riqueza e do poder mundial, alicerçada em três macrorregiões (bloco ocidental, bloco socialista e o terceiro mundo) que se distinguiram quanto ao nível de hierarquização, marcou o estabelecimento de uma nova dimensão de governança, baseada no exercício da violência em guerras locais, na periferia do sistema (MARTINS,

¹⁴ A guerra acelerou o ocaso do colonialismo, dada a erosão do poder dos impérios coloniais. Entretanto, a convergência de interesses entre EUA e URSS no que tange à necessidade da descolonização constitui-se como elemento propulsor dos movimentos nacionalistas e comunistas que lutavam pela independência nas regiões periféricas.

2008)¹⁵. Essa transferência do eixo de disputas para a periferia é efeito do advento das armas nucleares e da paridade estratégica que se consolida ao final da década de 1940.

A Guerra da Coreia balizou as relações entre as Grandes Potências do Leste Asiático nas décadas subsequentes. Foi um dos episódios mais sangrentos da Guerra Fria. A conflagração na península coreana é uma referência na afirmação de um novo mecanismo de interação entre as Grandes Potências. É a partir da experiência da Guerra da Coreia que o padrão de disputas entre EUA e URSS foram centrados nas disputas materializadas nas guerras locais (regionais). Assim, o padrão de mediação, as disputas de poder entre EUA e URSS tinham seu eixo central deslocado dos palcos geopolíticos centrais, próximos ao *heartland*, e concentravam-se nas bordas da Eurásia. A mediação, portanto, tinha no exercício da violência um dos seus estandartes. Contudo, com o advento das armas nucleares e o subsequente temor da guerra de extermínio, o enfrentamento era indireto, no qual, à medida que uma das potências estivesse diretamente envolvida, a outra se abstinha da participação expressa. Essa configuração foi efetivamente afirmada quando houve o desenvolvimento dos Mísseis Balísticos Intercontinentais (ICBM) e das bombas de fusão (termonucleares), ambos dispositivos que ampliaram o poder de destruição e diminuíram a assimetria estratégica entre Moscou e Washington (ARON, 2002). Contudo, a Guerra da Coreia foi o protótipo do perfil de guerra e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio de poder no Sistema Internacional durante a Guerra Fria.

A Revolução chinesa e a Guerra da Coreia redimensionaram a geoestratégia dos EUA. A derrota virtual diante de países subdesenvolvidos, recém colonizados, evidenciaram a necessidade de estruturar uma defesa avançada na região. Segundo Ribeiro (2013),

A China revolucionária faria gravitar o continente asiático para a descolonização acelerada, fornecendo bases de retaguarda e alento para os nacionalistas e socialistas. Sua defecção do bloco de poder hegemonizado pelos norte-americanos provocaria uma reação dos EUA em relação aos países colonizados. Onde a segurança estratégica não estava em jogo, haveria o apoio para a implantação do autogoverno (através de pressões sobre as metrópoles) e onde uma “burguesia nativa confiável” é inexistente, haveria o apoio às metrópoles para a aniquilação das forças revolucionárias e a preparação da independência controlada em aliança com os conservadores locais no quadro da Guerra Fria. (RIBEIRO, 2013; p. 150)

O projeto de desmontar por completo as estruturas econômicas dos países do Leste Asiático teve de ser abandonado. Optou-se por uma política fundamentalmente oposta, calcada

¹⁵ O conceito de Guerra Local diz respeito a uma conflagração restrita geograficamente. Todavia, a dimensão do conflito no que tange à intensidade permanece em aberto.

no estímulo ao crescimento econômico, contando com grande suporte dos governos desses países, bem como das elites econômicas que já se destacavam desde o período anterior à II Guerra Mundial. No Japão, esse processo foi especialmente simbólico. Já durante a Guerra da Coreia o país serviu como plataforma para a intervenção da ONU na península. Assim, em que pese a presença militar dos EUA no território japonês, ratificada pelo Tratado de São Francisco (1951), Tóquio torna-se o pilar da geoestratégia dos EUA. Desse modo, abre-se caminho para o desenvolvimento econômico japonês, consolidado pela Doutrina Yoshida (1946-1947; 1948-1954), no imediato pós-Guerra. Cabe destacar que o crescimento japonês esteve diretamente atrelado ao acesso favorecido ao mercado estadunidense (tecnologia e exportações) e à crescente integração com as economias de Coreia do Sul e Taiwan. Desse modo, não se pode entender o processo de crescimento econômico japonês como um milagre, mas sim como efeito da nova configuração geopolítica do Nordeste Asiático.

A formação de novos núcleos de acumulação de capital no Leste Asiático é uma alteração na dinâmica do capitalismo global. Implica na alteração do eixo da economia mundial, que paulatinamente migra do centro do Atlântico Norte para a Ásia. Essa alteração no núcleo orgânico do capitalismo – entendido como o agrupamento de Estados que ocupam um lugar dentre as posições mais altas na hierarquia global de riqueza e que determinam os rumos para a acumulação de capital para os demais Estados (ARRIGHI, 1997) – entretanto, não foi acompanhada nessa primeira fase de uma transformação na distribuição de poder militar. Ademais, esse processo de desenvolvimento asiático foi desigual entre os Estados asiáticos e não necessariamente representou uma efetiva diminuição do abismo econômico que existia entre os países da região e as economias centrais. Todavia, é o começo de uma alteração nos fluxos econômicos globais que possibilitaram a afirmação japonesa e, posteriormente, o crescimento chinês.

Esse processo de ascensão asiática se caracteriza pela vinculação entre os diversos processos nacionais de desenvolvimento econômico. Em grande medida, o Japão exerceu desde sua atuação colonial uma força centrípeta na região. Seja por suas limitações geográficas, que o impulsionavam a adotar uma postura expansionista, seja pelo papel que tinha dentro da geoestratégia dos EUA na Guerra Fria, Tóquio assumiu um papel vertebrador das relações regionais. Esse caráter da atuação japonesa, nos anos 1960, foi baseado no sistema de subcontratação. Para Arrighi (1997),

Esse sistema é o sistema de subcontratação de múltiplas camadas que teve origem no Japão e se expandiu prodigiosamente, desde o final da década de 1970, até abranger um número e variedade crescentes de localidades do leste e sudeste da Ásia. As empresas capitalistas japonesas não são as únicas

empresas do núcleo orgânico que recorreram à subcontratação, nem a expansão do sistema de subcontratação, centrado no Japão nas décadas de 70 e 80, se limitou ao leste e sudeste da Ásia. Entretanto, o sistema de subcontratação centrado no Japão tem características que o diferenciam claramente das práticas de subcontratação das empresas capitalistas de outras nações; uma dessas características é exatamente a pesada concentração de expansão japonesa no leste e sudeste da Ásia. (ARRIGHI, 1997; p. 66).

A Doutrina Nixon (1969)¹⁶ a qual preconizava um papel de maior responsabilidade aos aliados dos Estados Unidos nos custos de defesa, alterou decisivamente o panorama político-estratégico na Ásia. Pode-se dizer, dessa forma, que a Doutrina Nixon lançou as bases para o regionalismo na Ásia. Nesse período inicia a fase denominada “Era de Ouro” das relações do triângulo China-EUA-Japão, a qual encerrou-se com os protestos da Praça Tiananmen.

Em termos econômicos, a década de 1970, representou a desestruturação de um dos pilares do sistema Bretton-Woods. O abandono do padrão ouro e a adoção do padrão dólar-flexível deu aos Estados Unidos a capacidade de definir os limites do desempenho econômico da economia mundial, através do controle das variações nos fluxos de capitais (SERRANO, 2003; MILAN, 2012). Além das próprias dificuldades que o país enfrentava no plano interno, essas alterações promovidas pelos EUA ao longo da década de 1970 tem como origem as dinâmicas geopolíticas da Ásia.

Segundo Block (1977), pouco a pouco, os EUA foram rompendo com as regras estabelecidas no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. Em um primeiro momento, apesar de ter gerado consequências graves para a economia mundial, essa ruptura não desestabilizou o sistema por completo, à medida em que lógica da Guerra Fria propiciava a manutenção de coesão dentro do bloco capitalista. Todavia, ao final da Guerra Fria as consequências desse processo iriam se agravar, principalmente, a partir do advento da crise financeira eclodida em 2007.

Para a Ásia, todavia, esse processo foi central para o fortalecimento do processo de subcontratação japonesa (desnacionalização da base industrial). Especialmente pela transferência de tecnologia que caracterizou esse processo e que indicava a formação de uma rede informal de divisão de trabalho na região. As principais características dessa rede de subcontratação são os aspectos geopolíticos ligados à regionalização do processo (centrado, especialmente, no sudeste e leste asiático) e o nível de estratificação das camadas de subcontratação, que funcionam de modo muito mais coordenado do que ocorre com as redes de

¹⁶ Conhecida igualmente como *Doutrina Guam*, foi anunciada em uma conferência de imprensa pelo então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon (1969-1974), em 1969.

subcontratação de empresas ocidentais, por exemplo (ARRIGHI, 1997). A valorização do iene ocasionada pela mudança perpetrada pelos Estados Unidos levou o país a deslocar suas indústrias cuja produção era de menor valor agregado (principalmente têxteis e componentes metálicos) para outros países da Ásia, tais como os do sudeste asiático, Taiwan e própria China. Tanto a China quanto os países do Sudeste Asiático, possuíam mão de obra barata e abundante, e alguns deles também apresentavam grandes reservas de recursos naturais. Embora as matrizes dessas empresas permanecessem no Japão, isso não evitou uma alavancagem do crescimento econômico dos países da região, fator que seria base da “asianização” da Ásia (CALDER; FUKUYAMA, 2012).

III.2 A desestruturação da bipolaridade e os efeitos para o Nordeste Asiático

A década de 1980, representou o início de um processo de reversão da “excepcionalidade asiática”, entendida como a aliança entre um Estado Nacional forte e as forças produtivas, o primeiro agindo de modo a proteger a economia (VISENTINI, 2011). Segundo Visentini (2011), o fim da “excepcionalidade asiática” diz respeito à imposição dos Estados Unidos de que os países da região se adequassem aos preceitos neoliberais, à defesa dos direitos humanos e da democracia. Essa mudança dos EUA, passando de uma relação especial para uma relação de uma imposição, se vincula de modo estreito com os desdobramentos da Guerra Fria. Os Estados Unidos, desde o final da década de 1970 – já se acreditava – tinham condições de estabelecer vantagem estratégica sobre a URSS na Europa, mesmo com o uso apenas de armas convencionais (MEARSHEIMER, 1982). A superioridade em relação à URSS levou os Estados Unidos a adotarem uma postura mais intransigente em sua política externa, o que refletiu em acirramento nas relações com a Ásia.

A partir das duas crises do petróleo (1973 e 1979) o Japão entendeu que era vital superar a dependência energética que o país possuía das fontes extrarregionais. Além disso, passou a procurar assegurar o abastecimento, a estabilidade das linhas comunicação marítimas. Assim, Tóquio passa a observar a estabilidade no sudeste da Ásia como parte integrante de seu entorno estratégico.

A atuação mais assertiva do Japão no sudeste asiático é reflexo também do processo de modernização chinesa. Desse modo, embora os dois países tenham fortalecido os laços diplomáticos durante a década de 1970, Tóquio passa a observar a China como um possível competidor no Sudeste Asiático. À medida que Pequim foi avançando no processo de reinserção

internacional, o Japão procurou alinhar uma estratégia de afirmação de um sistema regional centrado em Tóquio.

Esse processo gerou uma integração entre as dinâmicas político-securitárias do continente. Era um esboço da concepção da Ásia como um sistema integrado de “vasos comunicantes” – segundo o qual as alterações nos padrões de cooperação e conflito de determinado país ou região implicam em alterações na balança de poder do resto da Ásia (MARTINS et al., 2014)¹⁷. A Nova Guerra Fria, que caracteriza a segunda fase de rupturas, foi um processo de reação conservadora à primeira ruptura que marca o fim da era de ouro do capitalismo pós-II Guerra Mundial. Para o Leste Asiático, isso representou a convergência de forças disruptivas e conjuntivas. Em termos sistêmicos, avançava a pressão sobre o fortalecimento dos países da região, mas o regionalismo estruturado a partir do Japão emergiu como elemento capaz de assegurar resistência frente à onda conservadora de Washington.

Segundo Thompson (1985), essa nova fase da Guerra Fria foi efeito de uma enorme desestabilização do capitalismo nas regiões periféricas e semi-industrializadas na esteira das crises econômicas da década de 1970. É nesse contexto que se observa a desarticulação do movimento terceiro-mundista. Assim, os Estados periféricos perderam a condição de procurar alternativas autônomas diante da bipolaridade. Para o Leste Asiático, essa nova conjuntura incide diretamente sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelos países da região – modelo no qual o Estado atuava como o efetivo propulsor do desenvolvimento nacional e da construção de capacidades de poder.

Os EUA materializaram essa nova geoestratégia através da *Strategic Defense Initiative* (SDI)¹⁸ voltada a retirar a capacidade de segundo ataque da URSS, ou seja, privar Moscou do elemento que assegurava sua condição de Grande Potência. Cabe destacar que para a China e para a Coreia do Norte essa demonstração de força por parte dos Estados Unidos gerava implicações diretas, afinal a segurança desses países estava assentada na busca pela capacidade de dissuasão nuclear. Em grande medida, o equilíbrio de poder desde o final da Segunda Guerra Mundial advém da distribuição de artefatos termonucleares e da capacidade de segundo ataque (capacidade de estabelecer retaliação crível em caso de sofrer ataque nuclear). A perspectiva da “Destruição Mútua Assegurada” (MAD) foi o fiador do equilíbrio entre as superpotências. A estruturação da ordem internacional dependia, além da posse dos armamentos termonucleares,

¹⁷ Pode-se observar outros eventos que conectam as subregiões. O Irã isolado após a Revolução Islâmica, por exemplo, contou com o apoio econômico do Japão e com o assessoramento militar da Coreia do Norte (VISENTINI, 2014).

¹⁸ A SDI, também conhecida como Projeto Guerra nas Estrelas, era uma proposta para o desenvolvimento de um sistema de defesa missilística voltado a impedir um ataque de mísseis balísticos intercontinentais.

da capacidade de segundo ataque que podia ser lançado a partir de distintas plataformas. É a capacidade de segundo ataque o fiador para a condição de grande potência. A importância da posse dos armamentos nucleares pode ser evidenciada pela própria composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujos assentos permanentes estão distribuídos entre potências nucleares. Em outros termos, dizia respeito à posse de uma tríade operacional: mísseis balísticos intercontinentais (ICBM), mísseis balísticos lançados de submarino (SLBM) e bombardeiros estratégicos (ÁVILA, CEPIK e MARTINS, 2009). A Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI) tinha como objetivo central desenvolver capacidades defensivas anti-balísticas. Embora o programa tenha sido abandonado posteriormente, foi um primeiro indicativo dessa nova perspectiva.

A esse processo, soma-se a pressão geoeconômica que Washington exerceu, principalmente, sobre o Japão. O Acordo de Plaza em 1985¹⁹ e a desregulamentação financeira acabaram por afetar diretamente o desempenho econômico do Japão. O acordo e a subsequente valorização forçada do Iene representam o fim da excepcionalidade do desenvolvimento asiático. Em outros termos, as condições geopolíticas que permitiram que os governos asiáticos tivessem condições de estabelecer uma estratégia de desenvolvimento liderado pelo Estado chegavam ao óbice.

Cabe destacar que o nível de pressão sistêmica sobre o Leste Asiático nesse período recaiu sobre a economia dos países da região. Em contraste com outras regiões, onde o fomento de conflitos de baixa intensidade foi a estratégia principal, a desestabilização da Ásia atingia o modelo de desenvolvimento dos países da região.

III.3. O Nordeste Asiático no Pós-Guerra Fria: dissuasão, não-proliferação e desafio neoliberal

O período pós-Guerra Fria marca a terceira fase de rupturas que desestruturaram a ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial. É a partir desse período que se observa um acirramento da política externa dos Estados Unidos para o Leste Asiático. É a fase da consolidação do processo de condenação da “excepcionalidade asiática” e de aumento da pressão hegemônica sobre o Leste Asiático.

¹⁹ O Acordo de Plaza foi assinado em 1985, e envolveu EUA, Japão, França, Alemanha Ocidental e Reino Unido. A partir do Acordo, o dólar foi depreciado frente ao Marco alemão e Iene. Entre 1985 e 1987, o dólar se valorizou em 40% frente às duas moedas (FRANKEL, 2016).

A dissolução da URSS e a obtenção de posição de superpotência vencedora da Guerra Fria permitiu aos Estados Unidos adotarem uma postura mais assertiva no plano internacional. Assim, a partir do governo de George Bush (1989-1993), os EUA consolidaram uma Grande Estratégia assentada na busca pela primazia, ou seja, de hegemonia (MONTGOMERY, 2014). O conceito de Grande Estratégia aqui adotado diz respeito ao alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo de um país e as capacidades materiais efetivas para efetivar esse projeto (PORTER, 2013). Na prática, isso representa a busca pela obtenção de uma capacidade não desafiável. Assim, a busca pela primazia estruturava-se – no imediato pós-Guerra Fria – através da dissuasão, da reafirmação (papel de fiador securitário de seus aliados e parceiros), da não-proliferação coercitiva (especialmente, a busca pelo impedimento da distribuição horizontal de armas nucleares) e da guerra preemptiva (através da promoção da democracia liberal) (PORTER, 2013; RONIS, 2013; MONTGOMERY, 2014). Através de uma presença militar global, estruturada através de uma rede de alianças permanentes e Estados-clientes, os EUA atuaram com vistas a materializar a condição hegemônica.

A esse contexto somaram-se transformações na esfera militar e no modo de empreender a guerra. Nesse sentido, a “Revolução nos Assuntos Militares” (RMA), o processo de digitalização da guerra e a doutrina de batalha aero-terrestre (*Airland Battle*) (SKINNER, 1988), cujo emprego fora observado na Guerra do Golfo (1991) configuraram-se como desafios às capacidades defensivas dos países do Nordeste Asiático (SKINNER, 1988). Especialmente para a China, cuja doutrina militar estava centrada na guerra popular e não estava adaptada à era da digitalização. Desse modo, a China passa a adotar uma postura de baixo perfil diplomático com vistas a manter a estabilidade regional e poder continuar seu processo de desenvolvimento econômico – base para uma modernização militar. A partir de então, a China passa a procurar a alteração de sua doutrina para “guerra limitada sob condições de alta tecnologia” (YAO, 1995).

A demonstração de poder incontestável que os EUA deram na vitória na Guerra do Golfo (1991) engendraram a possibilidade de que os EUA tivessem a condição de estruturar uma estratégia que oscilava entre a chantagem e a coerção em relação aos demais Estados. Essa postura foi assentada na construção de uma rede de regimes e instituições internacionais que buscavam disciplinar as demais unidades do sistema. Nesse sentido, destacam-se o regime de não-proliferação e o sistema econômico global. A pressão pela desestruturação de programas nucleares tornou-se um dos pilares da atuação dos EUA, o que gerou reflexos para o Leste Asiático especialmente na questão da Coreia do Norte. De outro lado, Washington defendeu a adesão do neoliberalismo econômico como o bastião da governança e estabilidade globais. O

mito da globalização e da pacificação pela interdependência se tornaram o conteúdo ético da liderança dos Estados Unidos. Washington não priorizou o Leste Asiático em termos geoestratégicos, entretanto houve reflexos imediatos para o ordenamento regional. No caso do Leste Asiático, três eventos simbolizam a adoção desse novo perfil: a) as negociações acerca do programa nuclear norte-coreano; b) o enquadramento definitivo do Japão à estrutura hegemônica de Washington; e pressão sobre a China sob a bandeira da defesa dos direitos humanos.

III.4 A quarta fase de rupturas e as alterações na geoeconomia global

A crise financeira asiática em 1997 inaugura a quarta fase desse processo de rupturas e alterações na ordem mundial. No caso da Ásia, os países mais afetados foram Coreia do Sul, Tailândia, Indonésia, Filipinas e Cingapura. Dentre esses países estavam aqueles mais integrados à economia dos EUA. A desvalorização das moedas locais, a fragilização do Estado nesses países aliada à desregulamentação abriu espaço para que o capital internacional tivesse condições de penetração nas economias asiáticas. Tendo em vista o modelo de desenvolvimento consolidado anteriormente, orientado pelo Estado, a crise tem um efeito geopolítico mais amplo do que apenas o efeito financeiro.

Em 1995, o modelo dos “gansos voadores”, responsável pela ascensão econômica da Ásia, entrou em declínio. Segundo Medeiros (2006, s/p), “a desvalorização do yen em relação ao dólar a partir de 1995 (cerca de 30% entre 1996-98) e a contração abrupta dos IDE japoneses vinculados às exportações asiáticas para terceiros mercados (principalmente os EUA) teve forte impacto na dinâmica regional”. Esses processos levaram à valorização das moedas dos países do sudeste asiático e a consequente perda de competitividade por parte dos países da ASEAN. A China, entretanto, cuja moeda (*yuan*) vinha se desvalorizando ocupou parte desse espaço e absorveu as exportações desses países.

A gravidade do impacto da crise, a percepção de que ocorrera em virtude da vulnerabilidade externa e que o alastramento pela região se deu pela interdependência econômica entre eles, conduziram à busca por uma solução conjunta. Esse quadro se reforçou dada à resistência dos Estados Unidos e do FMI em prestar socorro financeiro. Além disso, mesmo quando auxílio foi ofertado, tinha como pré-condições o abandono do modelo de crescimento econômico predominante na região, modelo centrado no papel do Estado na economia. Desse modo, se gerou uma resposta regional aos desafios da globalização. Esse processo, que pode ser definido como “asianização da Ásia” ou “afirmação asiática”

(FUNABASHI, 1993; HUNTINGTON, 1996). Assim, fóruns como o ASEAN +3 (1997) e a Iniciativa Chiang-Mai (2000)²⁰ indicaram avanço na *asianização* do continente. Em grande medida, esse processo de regionalização corresponde a endogeneização dos centros de decisão econômica nacionais (FURTADO, 1962) e reflete uma tendência regional centrípeta que se contrapõe às tendências fragmentadoras impostas pelas dinâmicas hegemônicas.

O que se observa no início do século XXI é uma tendência de aumento dos processos de regionalização como mecanismo para incrementar a capacidade de agência das unidades do Sistema Internacional no âmbito sistêmico. No caso asiático, essa tendência se materializou através da aproximação entre o Nordeste Asiático e ASEAN. Desse modo, a organização do Sudeste Asiático emergia como principal foro de interlocução regional. Ademais, em 2001, a partir da entrada do Uzbequistão, o Grupo dos Cinco de Xangai transformou-se em Organização para Cooperação de Xangai (OCX), ampliando o escopo de atuação que inicialmente era voltada para a construção de confiança mútua e redução de presença militar fronteiriça, passava agora a incluir temáticas como combate aos três males (terrorismo, separatismo e extremismo), ao tráfico de drogas e crimes transfronteiriços (SCO, 2018).

Segundo Kissinger (2011), a partir dos anos 2000, engendrou-se uma aliança entre China e Estados Unidos com vistas a combater o terrorismo logo após os ataques de 11 de setembro. No que tange ao Nordeste Asiático, a realização dos testes nucleares pela Coreia do Norte (2006, 2009 e 2013) colocaram a península coreana no centro das prioridades estratégicas das Grandes Potências (Estados Unidos, China e Rússia) para o Leste Asiático. Assim, a partir do governo Bush (2001-2009) observa-se uma guinada no lugar da Ásia na estratégia dos Estados Unidos. Se por um lado, ocorre uma articulação político-securitária com Pequim voltada ao combate ao terrorismo, por outro, Washington endureceu sua postura contra a Coreia do Norte, dificultando o processo de construção de confiança mútua na península que vinha avançando desde o estabelecimento da *Sunshine Policy*²¹ pelo governo sul-coreano. Em 2002, o célebre discurso do presidente Bush ratificou a nova postura dos EUA e minou os esforços para uma solução pacífica e de curto prazo para a questão nuclear. Naquele momento, Washington incluiu a Coreia do Norte no denominado “eixo do mal”, alegando que Pyongyang agia como patrocinador do terrorismo e como uma ameaça à instabilidade internacional.

²⁰ Firmada em 2000, entre os países da ASEAN+3, a Iniciativa Chiang-Mai tinha como meta principal estabelecer mecanismos de cooperação financeira, facilitação de acesso à recursos de emergência, acordos de swap cambial, proteção à especulação financeira. A iniciativa marca o início de um processo de construção de uma arquitetura financeira regional voltada a diminuir a dependência dos organismos internacionais como o FMI.

²¹ A *Sunshine Policy*, promovida por Seul, foi uma política de cooperação e reconciliação com o norte, e de apoio às iniciativas norte-coreanas de aproximação com Washington e Tóquio.

A partir da chegada Hu Jintao (2003-2013) ao poder, Pequim passa a assumir uma postura mais global nas suas relações internacionais. A partir da entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 2001, o país procura ampliar os laços econômicos com outras regiões, especialmente América Latina e África (PIRES e SANTILLÁN, 2014). Como mote dessa efetiva internacionalização da economia chinesa, estava a ideia do “desenvolvimento pacífico”, da “ascensão pacífica”, ou seja, que a China era um país emergente, contudo procurava se estabelecer como potência responsável (ZHENG 2005).

Mais do que isso, o processo de consolidação da ascensão chinesa redimensiona a geopolítica e a geoeconomia mundial. Esse é um fenômeno que ocorre de dentro para fora, do plano regional para o global, mais intenso no epicentro regional, mas com desdobramentos para o alinhamento das demais regiões que se amplificam ao longo dos anos. A transformação de Pequim em um núcleo dinâmico da economia global impulsiona os demais países asiáticos a orbitarem em torno dos interesses chineses e a procurarem ajustar sua inserção internacional às relações com o país. A afirmação de Pequim é um fenômeno nacional mais do que um fenômeno regional. Afinal, a taxa de crescimento econômico do país foi superior não somente à taxa de crescimento econômico global, mas também superior à do Leste Asiático e à do Sul da Ásia. Pequim pôs em marcha também um plano de modernização militar que procura ampliar a eficiência, a qualidade e a tecnologia do Exército de Libertação Popular (ELP). A modernização inclui a aquisição de capacidades de A2/AD (Antiacesso/Negação de Área)²² desenvolvimento de mísseis balísticos, ampliação do alcance operacional, capacidades estratégicas e projeção de poder além de Taiwan.

A assimetria de poder (territorial, econômico e militar) entre a China e os demais países da região gera um reflexo duplo e paradoxal. De um lado, os vizinhos temem uma presença chinesa acentuada, com projeção de poder; cenário no qual Pequim procuraria se consolidar pela força como potência regional. De outro, se interessam pela presença acentuada da China como ator regional, pois o distanciamento em relação a Pequim poderia acarretar na perda das oportunidades econômicas, políticas e militares que a aproximação com o país oferece.

Esse quadro se acentua também em virtude da situação do Japão, que desde o final da década de 1980 perdeu o dinamismo de sua economia e capacidade relativa como polo regional.

²² As capacidades A2/AD são o conjunto de medidas e equipamentos que objetivam impedir que o inimigo penetre em determinada área operacional, tendo como alvo principal as forças aéreas e marítimas (longa distância). Além desse propósito, procuram, limitar a capacidade de atuação de forças inimigas em um teatro operacional específico (curto alcance) (KREPINEVICH, 2003).

O Japão respondeu a esse novo quadro adotando uma postura de alinhamento automático com os Estados Unidos. A partir da eleição do primeiro-ministro Junichiro Koizumi (2001-2006), Tóquio adota uma abordagem “globalista” em sua política externa. Sob essa perspectiva, o Japão passa a considerar China e Coreia do Sul como concorrentes diretos do Japão em termos de produção industrial. Assim, procura assegurar uma relação especial com os Estados Unidos como mecanismo para compensar o acirramento do cenário regional. Essa nova postura japonesa tem como ideário político e econômico a defesa da globalização e do neoliberalismo. Nesse sentido, o governo Koizumi procurou adotar reformas estruturais profundas, voltadas a reduzir a dívida pública e diminuir o papel do Estado na economia (MULGAN, 2013). Contudo, o Japão não conseguiu alterar a tendência de estagnação que a economia vinha enfrentando desde o final da década de 1980. Tóquio perdeu a condição de centro dinâmico da economia asiática, que paulatinamente foi sendo suplantada pela posição chinesa.

Diante desse quadro de perda de proeminência regional, o Japão procurou se enquadrar na agenda de segurança dos EUA. Para tanto revisou sua doutrina de emprego de forças, o que levou o país a se comprometer com o envio de tropas para a Guerra no Iraque em 2003, auxiliar logisticamente as tropas dos EUA no Afeganistão, bem como se colocou como guardião da segurança da Península Coreana para que Washington pudesse realocar efetivos para as guerras no Oriente Médio (SATO, 2004). Na trilha dessas mudanças que demandaram uma reinterpretação da constituição japonesa – que veda a possibilidade do uso da força extraterritorialmente, em 2010, o Ministério da Defesa japonês tornou públicas as novas Diretrizes do Programa de Defesa Nacional (NDPG). No NDPG, introduziu-se a perspectiva da “Forças de Defesa Dinâmicas”, com capacidades mais leves e móveis, capazes de promover “dissuasão dinâmica”, com capacidade de resposta mais rápida, além de defender a região sudoeste do país, onde se localizam as ilhas Senkaku – assim denominadas pelo Japão (MOD, 2017; SHOJI, 2011). Assim, Tóquio alterou a concepção de “Forças de Defesa Básicas” e de “dissuasão estática” que foram utilizadas ao longo da Guerra Fria, cujo objetivo era defender o país frente a uma possível invasão por parte da URSS e que priorizavam a quantidade de forças (SHOJI, 2011). Apesar dessas mudanças, a visão globalista empreendida pelo governo Koizumi e mantida nos governos de Shinzo Abe (2006-2007), Yasuo Fukuda (2007-2008), Tarō Asō (2008-2009), não conseguiu alavancar a economia do país. Assim, em 2009, Yukio Hatoyama (2009-2010), do Partido Democrático do Japão (PDJ), que defendia uma visão regionalista, voltada ao estabelecimento de um núcleo econômico integrado com a China, no qual o Japão seria o responsável pela produção de conhecimento, já que o país não conseguia mais competir em termos de produção industrial com o restante da Ásia, especialmente com a China.

A possibilidade de aproximação entre China e Japão (duas das três maiores economias do planeta), em um contexto de crise das economias centrais, gerou reações hegemônicas a esse processo. A eventual estruturação de uma Comunidade do Leste Asiático atingiria diretamente a geopolítica global e desafiaria frontalmente os objetivos dos Estados Unidos, tanto na região, quanto de forma mais ampla no âmbito do capitalismo global. Desse modo, a partir do final dos 2010, observa-se uma tendência de ampliação da pressão hegemônica sobre a região. Esse quadro levou ao aumento das tensões regionais e ao subsequente fracasso do processo de aproximação entre os vizinhos asiáticos.

IV. O Contexto Regional do Nordeste Asiático pós-crise financeira 2007-8: a nova ordem regional

A partir do governo Barack Obama (2009-2017), o Leste Asiático passa a ser prioridade na agenda de defesa dos Estados Unidos. Entretanto, Obama assumiu o governo em 2009, herdando como principal legado o envolvimento dos EUA na guerra do Afeganistão e na guerra do Iraque. Assim, em um primeiro momento, tendo em vista as dificuldades para desengajar o país desses conflitos, a prioridade de seu mandato em termos de política externa recaiu sobre o Oriente Médio e a Ásia Central. Em relação à Ásia, isso representou um distanciamento relativo, marcado pela chamada “diplomacia presidencial” (PECEQUILO, 2009). Assim, coube à então secretária de Estado Hillary Clinton o papel de conduzir mais diretamente os assuntos relativos à região. Do ponto de vista prático, a política externa e de segurança dos EUA para a região foi reativa. Portanto, foram mantidas as iniciativas principais que vinham sendo adotadas pelo governo Bush.

A reação imperial por parte dos Estados Unidos deriva de um quadro de avanço de processos de integração regional autônomos (América do Sul, Ásia e África), desvinculados de Washington, bem como o fortalecimento dos BRICS²³, dentre outras iniciativas que visavam a reforma da governança global, levaram a um questionamento acerca do equilíbrio internacional (se unipolar, bipolar ou multipolar) (CEPIK, 2013). Nesse contexto, a crise financeira iniciada em 2007 pode ser um elemento catalisador dessas rupturas e desequilíbrios.

A quarta fase de rupturas reforça a percepção de que esse é um processo cujos efeitos ainda são difusos e que se conecta com os eventos que se iniciaram ainda na década de 1970.

²³ Acrônimo que deu origem ao arranjo político entre Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul, cujo discurso esteve baseado na crítica à governança global liderada pelos Estados Unidos e na busca pela ampliação dos laços de cooperação sul-sul

A emergência da Ásia como polo de poder no Sistema Internacional, justificada pela condição de núcleo orgânico do capitalismo, é um processo que se vincula diretamente aos desdobramentos securitários, políticos, econômicos e sociais iniciados na primeira fase de rupturas. À medida que o Nordeste Asiático se estabeleceu como um centro do capitalismo, exportador de capital, obteve condições de se afirmar dentro do bloco hegemônico que compõe o rol das potências. Além disso, a afirmação econômica viabilizou o fortalecimento das capacidades materiais que dão sustentação à condição de Grande Potência, como no caso da China. É, nesse sentido, que há uma relação intrínseca entre o estabelecimento da região como um polo de poder e a ascensão capitalista por que passou nos últimos quarenta anos especialmente. Afinal, conforme afirma Paul Kennedy (1989), há uma relação umbilical entre tecnologia, poder e finanças e a condição de potência.

O conjunto de rupturas e alterações na ordem mundial observadas entre o pós II Guerra Mundial e a primeira década do século XXI, compõe um todo de estruturação e desestruturação da ordem estabelecida, bem como da transferência do núcleo capitalista para o Nordeste Asiático. Especialmente no período pós-Guerra Fria, a soma desses fenômenos resulta no estabelecimento de dinâmicas particulares, onde se sobrepõem estruturas pós-coloniais mal-definidas, dinâmicas mal-acabadas da Guerra Fria e das disputas típicas do processo de recomposição hegemônica em curso.

A segunda década do século XXI no Nordeste Asiático ficou marcada pela transição política em quase todos os Estados atuantes na região. À exceção da Rússia, onde não houve alteração no bloco governante, China, Japão, Coreia do Norte e Coreia do Sul passaram por mudanças nas lideranças políticas. Às mudanças no âmbito doméstico somaram-se as transformações na política externa e de segurança dos Estados Unidos para a região, que contribuíram para a gênese de padrões de interação distintos do que os que prevaleciam na Guerra Fria e na década de 1990.

No que tange às questões de política interna, as novas lideranças implicaram em alterações nos perfis de atuação desses países no plano regional. À parte das particularidades típicas de cada um dos Estados, em comum há o estabelecimento de medidas de afirmação nacional, voltadas ao reforço das capacidades de poder e da autonomia no plano externo. Esse é um processo que é bastante sensível nos governos Xi Jinping, Shinzo Abe, Kim Jong-Un e também na Coreia do Sul – apesar das rupturas políticas vivenciadas por Seul. Portanto, a similaridade desses processos evidencia que não se tratam de eventos isolados, e sim respondem a uma transformação mais ampla no padrão de interação entre os atores regionais.

A análise dos interesses estratégicos de cada uma das unidades que compõem o subsistema do Nordeste Asiático mostra que os Estados realizam um cálculo racional para atingir seus objetivos a partir do entendimento que estão inseridos em um ambiente multipolar.

Nenhum dos Estados do Nordeste Asiático não reconhece a hegemonia dos Estados Unidos no âmbito global. Os EUA continuam possuindo o “comando dos comuns” (POSEN, 2003), controla uma parcela significativa dos recursos ou capacidades que os Estados podem usar para alcançar seus objetivos, se destaca em termos de capacidades tais como tamanho da população e território, dotação de recursos, capacidade econômica, poder militar e competência organizacional-institucional (WALTZ, 1979; IKENBERRY, MASTANDUNO e WOHLFORTH, 2009). Contudo, no contexto regional, as estratégias adotadas partem do entendimento de que Washington não atua irrestritamente na região e nem tem condições de fazer valer seus interesses sem resistência ou sem ter que lidar com altos custos. Seja na esfera militar, securitária ou econômica, os EUA não são o único polo de poder no Nordeste Asiático. E isso não se deve a uma tendência de formação de balança de poder dos atores regionais no sentido de criar um contra-peso em relação aos Estados Unidos. Trata-se de um processo de transformação do quadro comparativo regional e da continuidade da trajetória de fortalecimento dos Estados da região.

Esse é um quadro que se desenha a partir do século XXI e se aprofundou na última década. A crescente alteração na distribuição das capacidades no plano regional, lastreado na trajetória ascendente da economia chinesa que impulsionou uma transformação mais profunda na economia regional está no cerne desse cenário. A despeito da desaceleração da economia chinesa, que chegou a atingir mais de 14% em 2007 e em 2015 e 2016 caiu para cerca de 6,9% (WORLD BANK, 2018), a tendência de crescimento manteve-se na maior parte da Ásia, principalmente nos países do Sudeste Asiático, o que impulsionou o aquecimento da economia no restante do continente.

Esse cenário vem promovendo a alteração nas distribuições de capacidades militares na região. Os países do Nordeste Asiático vêm investindo em projetos de modernização das suas Forças Armadas, especialmente de forças convencionais (IISS, 2018). O desenvolvimento de maior capacidade para a guerra convencional é dominante nas políticas regionais de defesa. Embora o aumento das tensões nos mares da China Oriental e do Sul da China, assim como na Península Coreana, possa ter favorecido o desenvolvimento de capacidades militares convencionais, os recentes desenvolvimentos militares devem ser vistos como a última fase dos programas de modernização da defesa a longo prazo. Portanto, não são apenas reflexo das recentes preocupações externas de segurança (IISS, 2018). Ou seja, se vinculam às mudanças

profundas na ordem regional. Entretanto, apesar de em 2017 ter havido crescimento em termos de gastos em defesa (cerca de 2,2%), foi menor que a média de 5% que vinha sendo imprimida na última década. Não é possível observar se esse declínio indica uma reversão de tendência ou se é apenas conjuntural.

A presença militar dos Estados Unidos aparece como elemento definidor do padrão de cooperação e conflito prevalente no Nordeste Asiático. Principalmente a partir da afirmação regional chinesa, com pretensões globais, a agenda político-securitária dos EUA foi centrada no Nordeste Asiático. O estabelecimento do pivô asiático no governo Obama marca essa nova fase da política externa e de segurança dos EUA para a região. Por essa razão, o *overlay* da agenda de política externa dos EUA sobre as dinâmicas regionais é decisivo para a interação regional. Assim, é um subsistema caracterizado pela alta penetração da potência hegemônica.

Os atores regionais, portanto, moldaram sua política externa e de segurança condicionados pela presença assertiva dos Estados Unidos. Entretanto, os padrões estáticos de cooperação-conflito e de interação, típicos da Guerra Fria, vêm se alterando em virtude dessas mudanças no contexto regional. Em outros termos, o aumento da competitividade regional, a reconfiguração da correlação de capacidades materiais entre os atores com presença no subsistema regional e a redefinição das estratégias nacionais tem conduzido o Nordeste Asiático a operar em um sistema de alinhamentos flexíveis. Segundo esse sistema, os alinhamentos entre os países da região se alteram conforme a necessidade específica de cada contexto. Esse processo se torna mais agudo à medida que avança a reação conservadora dos Estados Unidos, especialmente no governo Trump com as sanções à China e ao aumento da assertividade de Pequim face ao aumento da pressão hegemônica.

V. Considerações Finais

No século XXI, especialmente a partir da segunda década, o continente vem vivenciando novas transformações estruturais. Essas mudanças dizem respeito à consolidação de um supercomplexo asiático. Ou seja, as dinâmicas securitárias dos subsistemas que compõem a região se interrelacionam, em um processo no qual alterações no equilíbrio de forças em uma sub-região afetam o equilíbrio de outra.

O avanço para as transformações dessas dinâmicas deve-se a uma série de modificações no contexto asiático: a) afirmação do processo de ascensão da China que passou a ser um ator presente do Oriente Médio ao Nordeste Asiático, o estabelecendo iniciativas de construção de infraestrutura regional, como a *One Belt, One Road*, que conectam fisicamente esses

subsistemas e ampliam a tendência à interrelação entre as sub-regiões; b) implementação da estratégia estadunidense de balanceamento da China, que possui um caráter geopolítico que vincula todas as dinâmicas regionais em um mesmo sentido de contenção das ações chinesas; c) ascensão da Índia à condição de potência regional que passa a atuar além da Ásia Meridional; d) reforço do nacionalismo japonês que tem procurado adotar uma estratégia global, aproximando-se do Sudeste Asiático e da Índia.

Esse supercomplexo é, portanto, tripolar, com a Índia juntando-se a China e Japão. A definição se o avanço do supercomplexo asiático levará a uma formação mais conflitiva ou se desencadeará um regime de segurança pode ser decisivo para averiguar se a China se tornará uma superpotência ou não. As transformações na formação do Complexo Regional de Segurança do Nordeste da Ásia são, assim, derivadas de impulsos endógenos e exógenos à região. Ou seja, a articulação entre o plano global e regional incide diretamente sobre as variações de relacionamento entre os atores regionais no Nordeste Asiático e desses com as regiões adjacentes. Diante desse quadro, a península coreana configura-se como um dos palcos de disputas estratégicas entre diversos desses atores proeminentes.

No âmbito do Nordeste Asiático, dada a preservação das características dos padrões de cooperação-conflito entre as unidades do Nordeste Asiático, assentadas no modelo tradicional de interação, estabelece-se um congelamento do *status quo*, o que transfere a arena de disputas securitárias para outras sub-regiões da Ásia, e como efeito secundário contribui para o aumento da securitização e da militarização observado na região na última década.

Portanto, as dinâmicas regionais do Nordeste Asiático conectam-se às discussões acerca do papel da dissuasão nuclear no século XXI. Mais do que isso, vinculam-se à análise das respostas que os Estados têm dado às alterações na polaridade no século XXI. Ao passo que o quadro de ameaças securitárias se amplia, tem havido uma crescente divergência no modo como os Estados percebem e reagem às crises ou conflitos. Essa divergência minou a credibilidade dissuasão nuclear como elemento fundamental para segurança estatal nesse novo cenário.

Além disso, a proliferação de capacidades assimétricas (o avanço da guerra híbrida, da guerra de quarta geração, a disseminação de capacidades A2/AD), o desenvolvimento de novos sistemas de "armas de destruição em massa" (armas de energia direta, hipersônicos), a evolução da cibernética e do uso do espaço, expandiram o escopo potencial de que sistemas podem servir como elemento de dissuasão.

Entretanto, o atual ciclo de modernização dos programas de sistemas de entrega e de ogivas, particularmente na China, na Rússia, e nos EUA demonstra que a dissuasão nuclear não perdeu relevância para a determinação da polaridade. O contexto estratégico do Nordeste

Asiático corrobora essa perspectiva. Além disso, a mudança na ênfase dada às armas nucleares nas doutrinas de segurança dos Estados (revisão da NPR pelos EUA, modernização dos sistemas de entrega na China baseada na *No First Use Policy* e a doutrina russa destacando cada vez mais a importância dessas armas) acrescenta mais uma camada de complexidade. Portanto, é provável que o domínio das armas nucleares permaneça como referência de estabilidade estratégica para as relações internacionais.

Por fim, observa-se que o Nordeste Asiático está no centro das dinâmicas globais de disputas hegemônicas. A análise dos interesses estratégicos dos atores regionais demonstrou que tem acontecido uma tendência de acirramento das relações regionais e de aumento de posturas nacionalistas. Assim sendo, os atores regionais têm procurado atuar mais independentemente, se desvinculando dos blocos a que pertencem. Por isso, contrariando a estrutura regional baseada em alianças previsíveis, para um sistema de alinhamentos flexíveis. Os processos geopolíticos e geoeconômicos que pautam as interações interestatais na região impactam sobre a distribuição de poder no âmbito global. Analisando-se a conjuntura, as recentes disputas entre Estados Unidos e China demonstram que a tendência à competição tem se aprofundado e o Nordeste Asiático é o palco prioritário dessas disputas geopolíticas.

IV. Referências Bibliográficas

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CALDER, Kent; FUKUYAMA, Francis. (Org.). **Multilateralismo na Ásia Oriental: perspectivas para a estabilidade regional**. Rio de Janeiro: Rocco, 2012.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC**. In: BONILLA, Adrian; ALVAREZ, Isabel [editores]. *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San Jose, 2013a.

CEPIK, Marco. Apresentação. In: MARTINS, José M. (Org.). **Q. Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso de Política e Externa e de Segurança**. Porto Alegre: ISAPE, 2013b.

CEPIK, Marco; MARTINS, José Miguel Quedi. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: a lógica da preempção e suas implicações internacionais. In: ARTURI, Carlos Schmidt (Org.) **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. v. 1, p. 14-47.

CORDESMAN, Anthony H.; HESS, Ashley. **The Evolving Military Balancing in the Korean Peninsula in Northeast Asia**. Washington: Center for Strategic International Studies, 2013. Disponível em <<https://www.csis.org/analysis/evolving-military-balance-korean-peninsula-and-northeast-asia>>

CREUS, Nicolás. *El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques*. **Estudios Internacionales**, vol.45, n°.175, Santiago ago,2013.

ETZIONI, Amitai. Air-Sea Battle: A Dangerous Way to Deal with China. In: **The Diplomat**, Washington, set. 2013. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2013/09/air-sea-battle-a-dangerous-way-to-deal-with-china/>>.

FIORI, José Luis. A transformação mundial e a ressurreição russa do século XXI. **Bresser Pereira Website**, São Paulo, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=7023>>.

_____. Maria da Conceição Tavares e a hegemonia Americana. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 207-235, jan./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextpid=S0102-64452000000200011>.

FURTADO, Celso. **A Pré-revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GOLDSTEIN, Joshua S. **Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide**. New York: Dutton/(Plume) Penguin, 2011.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

IKENBERRY, G. John.; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. *Introduction: Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences*. **World Politics**, volume. 61; Number 1, January 2009; pp. 1-27

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

KANG, David. **China Rising: peace, power, and order in East Asia**. New York: Columbia University Press, 2007.

KAPLAN, Robert. **A Vingança da Geografia**. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2013.

KATZENSTEIN, Peter J. **The Growth of a Semi sovereign State**. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

KISSINGER, Henry. **World Order**. New York: Penguin Press, 2014.

_____. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

KREPINEVICH, Andrew; WATTS; Barry; WORK, Robert. **Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge**. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA), 2003.

MANYIN, Mark E. et al. **Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia**. Washington: Congressional Research Service, 2012

MARTINS, José M. Q. et al. Nova Conjuntura Na Ásia: da Comunidade do Leste Asiático à Competição Estratégica. **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 5, nº. 24, Jun/Jul 2014.

MARTINS, José Miguel Q. **Digitalização e Guerra Local**: como fatores de equilíbrio no Sistema Internacional. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

_____. **Relações Internacionais Contemporâneas 2012/2: estudos de caso de Política e Externa e de Segurança**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2013.

MEARSHEIMER, John J. China's Unpeaceful Rise. **Current History**, Philadelphia, v. 105, n. 690, pp. 160-162, Apr. 2006.

_____. Maneuver, Mobile Defense, and the NATO Central Front. **International Security**, Cambridge, 1982, v. 6, n. 3, p. 104-122, winter 1981/82.

MICHISHITA, Narushige. North Korea's 'first' nuclear diplomacy, 1993–94. **Journal of Strategic Studies**, Tokyo: National Institute for Defense Studies, v. 26, n. 4, p. 47-82, 2010.

MILAN, Marcelo. A Crise Financeira e a Hegemonia do Dólar. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**; Porto Alegre, v.1, n.1, p. 133-148, Jan-Jun, 2012.

MONTGOMERY, Evan Braden. Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection. **International Security**, Cambridge, v. 38, n. 4 p.115-149, Spring 2014.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as Nações**: a luta pelo poder e pela paz. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Diplomacia Presidencial de Barack Obama. **Meridiano 47**, v. 10, n. 105, p. 8-11, 2009.

POSEN, Barry R. The Rise of Illiberal Hegemony. In: **Foreign Affairs**, New York, mar./abr. 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-02-13/rise-illiberal-hegemony>>.

POSEN, Barry. Command of the Commons: the military foundation of U.S hegemony. **International Security**, Cambridge, v. 28, n. 1, p. 5-46, 2003.

VISENTINI, Paulo G. F. **As Relações Diplomáticas da Ásia**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011.

VOGEL, Ezra; YUAN, Ming; TANAKA, Akihiko. **The Golden Age of U.S.-China-Japan Triangle: 1972-1989**. Cambridge: Harvard University Asia Center, 2002.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraw Hill, 1979.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Dezembro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*After the U.S. hegemonic retreat:
Russia's foreign and security policy in
the Middle East*

Ariel González Levaggi

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

**AFTER THE U.S. HEGEMONIC RETREAT:
RUSSIA'S FOREIGN AND SECURITY POLICY IN THE MIDDLE EAST**

Ariel González Levaggi¹

Abstract: In the last years, the Russian Federation has been in the global spotlight due to a series of assertive attitudes in his ‘near abroad’ and beyond. A central debate in the IR discipline and the regional studies on the Post-Soviet Space and the Middle East has been on the sources and nature of that ‘new’ regional and global policy. Russia used to have low profile in the Middle East during the Post-Cold War years, but the escalation in the Syria Civil War due to the imminent fall of the Al-Assad Regime provoked a critical juncture that pushed Russia to support military its ally. The article argues that Russia has recovered the great power status due to a military intervention in the Middle East which has been a spin-off of the U.S. hegemonic retreat after the failure of Iraq and the Obama’s decision not to act in Syria. At the same time, Russia also has operated with an acceptable degree of military efficacy on a regional order separate from its immediate zone of interest. The new involvement provides us a significant indicator of a status upgrade since the latent capabilities become actual with the projection of military strength overseas.

Keywords: Russia, Foreign Policy, US Hegemonic Retreat, Middle East, Soft Eurasianism, Military Intervention.

¹ Ph.D. in International Relations and Political Science Koç University (Turkey). M.A. in Political Science and (FLACSO Buenos Aires). Assistant Professor, Political Science and International Relations Department of the Pontifical Catholic University of Argentina (UCA). Co-coordinator of the Eurasian Department, Institute of International Relations (IRI-UNLP). He was Visiting Researcher at the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation and the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio). Compiler of the collective work “Turkey-Latin American and the Caribbean: an emergent partnership” (Bahçeşehir University, 2016). He is author of several articles on middle emerging powers in journals such as International Politics, Perceptions: Journal of International Affairs, Rising Powers Quarterly, Insight Turkey and Nueva Sociedad, among others. Email: agonzalez@uca.edu.ar

I. Introduction

In the early 2000s, the American Sovietologist Alvin Rubinstein depicted a terminal picture of the Russian Federation which “lacks leadership, efficient institutions for proper governance, and a viable judicial system appropriate for a modernizing market-oriented society; its elites are rapacious, factious, and unable thus far to shape a consensus on societal transformation” and this incapacity it is also seen in the foreign policy which has no “coherent approach to the Middle East” and “compared with the late Soviet period, (...) lacks a power-projection capability, that is, the ability to intervene quickly and effectively on behalf of a hard-pressed prime client” (Rubinstein, 2004, 87-88).

After a decade and a half, Russia seems to reverse its declining trajectory, at least in terms of power-projection and support for its local allies in the Middle Eastern regional order. Recent literature on Russia highlights the aggressive and assertive foreign policy who tried to recover her status as a great power (Lucas, 2008; Mankoff, 2009; Stoner & McFaul, 2015). One critical turning point has been the Putin’s Russia decision to expand its military activities in Syria and the Eastern Mediterranean to save the Al-Assad Regime from its imminent fall in September 2015. Around this decision, decision-makers, scholars and experts has proposed a series of argument from a revenge to the Western ‘expansionism’ in her ‘near abroad’, economic motives related to hydrocarbons transportation and gas exploitation or naval presence in the Eastern Mediterranean (Lipman, 2015; Orenstein & Romer, 2015; Delman, 2015).

From an IR perspective, the mainstream schools present two sides of the same coin, the military expansionism. Neo-realist arguments would highlight that military intervention is a case of regional balance against the Western bloc in the Middle East from a declining power, which is trying to demonstrate, with the Syrian ‘tour-de-force’, its military capabilities and political skills beyond its own region which has been threatening by NATO (Mearsheimer, 2014). In relation to the liberalism, the late Russia’s aggressive behavior should be found at the increasing authoritarianism represented in the Putin’s figure, the illiberalism of its institutions, and the stagnation of the modernization reforms making external crisis crucial for domestic legitimacy (Baev, 2015, 9).

Tsygankov criticizes these approaches since they emphasize one aspect at the expense of other – relative power and domestic institutions – in the formation of the foreign policy and misperceive the Russian history and system of perceptions due to the ethnocentric vision (Tsygankov, 2016, 14). In that sense, the understanding of the Russian foreign policy should be grounded at definitions of national interests. These definitions are the product of permanent

interactions between local conditions and the international context, especially related to the geostrategic environment in which a nation is directly involved. The interactions shape the worldviews of the different coalition groups, but the dominant fraction of them represented by the foreign policy makers define the foreign policy. In this paper, I presented an elite worldview continuum which has been shaped the definition of national interests and therefore the foreign policy behavior next to its goals and means at the global and regional context, paying specific interest to the regional policy in the Middle East.

II. Elite worldviews and foreign policy behavior in the Russian Federation

In the case of Russia, these preferences present international choices “consistent with the schools’ historically established images of the country and the outside world” (Tsygankov, 2016, 204). In terms of their ideas, the domestic groups in the Russian Federation have been classified in different ways: westernizers, pragmatic nationalists and fundamentalist nationalists (White, 2011, 306; Donaldson & Noguee. 2009, 111-114), pro-Western liberals, great power balancers and nationalists (Kuchins & Zevelev, 2012), nationalists, eurasianist, centrists and atlanticists (Mankoff, 2009), and westernizers, statist and civilizationists (Tsygankov, 2016). Since all the domestic groups share a strong nationalist background it is certainly difficult to define one of this groups as nationalists, since the different understandings about Russian national interest depart from a nationalist background. In line with Tsygankov and Mankoff’s approaches, the main domestic worldviews that I identify are the Atlanticist, Centrist and Eurasianist, which can be subdivided into soft and hard versions.

In that regard, the national interest varies from group to group, which historically have a certain impact on the way how Russia interprets the post-Cold War international order. The Atlantist represents the pro-Western line which favors the integration with economic and security institutions of the Western World, while also recognizing the special place of Russia in a pan-European cooperation mechanism. Relying on a pro-market and liberal democratic values, a group of high rank officers has pushed for a re-orientation of the Russia’s foreign policy during the early years of Boris Yeltsin as President when Andrei Kozyrev served as Foreign Minister (1991-1996), while then become less relevant since many of the liberal officers joined the centrist camp. The Atlantist worldview is particularly status-quoist. However, the Atlantist group has two different interpretations as hardcore westernizers in the first two years, and then departing from almost automatic alignment with a special focus on the post-Soviet space with the development of the ‘near abroad doctrine’.

In other direction, the Eurasianist approach understands Russia as a distinctive civilization which needs to emerge again as a great empire, achieving hegemony in the Eurasian space, and trying to become an alternative pole to the Atlantist bloc led by the U.S.. According to Alexander Dugin – the most relevant and polemic theorist – the reconstruction of the Eurasian, land-based geopolitical logic, should be the main vector to reconstruct the strength of the Russian Federation, while there will be an inevitable conflict with the Atlanticist alliance headed by the U.S. (Dugin, 2015). The Eurasianist worldview represents the greatest extreme revisionism in the Russian elite. However, in the softer version looks to create a defensive axis to resist the Atlantic bloc in their own region or beyond that. A central argument of this paper is that last Putin’s government is inspired by a ‘soft eurasianist’.

Finally, the centrist (or *derzhavnost*) presents a more balanced approach between the West and Eurasia that combines ‘Eurasianists’ emphasis on Russia’s leading role in the former Soviet space next to a desire for productive, nonconfrontational relations with the West” (Mankoff, 2009, 68). The recognition as a great power is central to this worldview, in addition to a multidimensional orientation of this “Janus-like identity”. This worldview has been presented in two formats, as a soft version which underlines the rapprochement with the West focusing on economic modernization and development but trying to keep Western alliances out of the Post-Soviet space. As a harder version, perceived the West not as a partner, but as a rising threat in her zone of influence, thus triggering more aggressive policies to counter Western expansive policies. The first version of Putin’s government – or Putin 1.0 – (2000-2004) and the Medvedev Presidency (2008-2012) represents the first option, while the second version is represented by the Primakov’s years during the late Yeltsin government (1996-1999), and the Putin’s second mandate (2004-2008). (see Graphic 1).

Graphic 1. Worldview Continuum in the Russian Federation Foreign Policy.



Source: prepared by the author.

One of the central discussions in the Russian foreign policy literature – especially during the Putin era – has been related on how Russia tackle the established international order and its consequences. Grounded on the power-transition theory (A.F.K. Organski, 1958; Tammen 2000), the hegemonic transition theory (Gilpin, 198; Ikenberry, 2001) and neorealist accounts

(Waltz, 1993; Mastundando, 1997; Schweller, 2015), mostly of the realist school has been interested to figure out the regional and global behavior of the heir of the Soviet Union in terms of the evolution of the Russian capabilities, its aims and the degree of satisfaction in relation to newly constructed world order.

Since the countries can be classified as *status quo* or revisionist in relation to their goals and means to achieve them, Russia's agenda has been evaluated on the support or change within the established world order. Interpretations range from label Russia as an extreme revisionist power which looks aggressively to reconstruct its own zone of influence to a status-quo power which is trying to keep status (Carafano 2015; Kühn 2015). Additional interpretations treat Russia as a neo-revisionist power that posits an operative challenge – not a normative one – to the international order (Sakwa, 2015), or as a reformist state which is “unsatisfied with the existing rules of the "game" but it does not want to change them radically” (Sergunin, 2016, 25). In table 1, I present the elite's predominant worldview which informs different foreign policy goals, means, and specific behavior historically represented from the Yeltsin years until now.

Table 1. Dominant Domestic Worldview and Foreign Policy in the Russian Federation

<i>Dominant Coalition Worldview</i>	<i>Goals</i>	<i>Means</i>	<i>Foreign Policy Behavior</i>	<i>Historical representation</i>
Soft Atlanticist	Integration with the West	Peaceful	Status-quo	Kozyrev 1.0
Hard Atlanticist	Integration with the West / Primacy in the post-Soviet Space	Peaceful	Status-quo	Kozyrev 2.0
Soft Centrist	Great Power recognition	Peaceful	Reformist	Kozyrev 2.0 / Putin 1.0 / Medvedev
Hard Centrist	Counter Western expansion in the region/ Regional hegemony	Mixed	Regional Defensive Revisionist	Putin 2.0 / Primakov
Soft Eurasianist	Regional hegemony / Counter Western expansion in and outside the region	Violent	Regional and extra-regional Defensive Revisionism	Putin 3.0

Source: prepared by the author.

The transformation of the Russian Foreign Policy during the post-Cold War era present a case of dynamic changes both grounded on domestic factors and the international context. The

foreign policy trajectory suffered swift changes in the last 25 years from a status-quo stance to a defensive revisionist attitude for a series of complex local and external reasons.

After the Mikhail Gorbachev's failed attempt to modernize and save the Soviet Union, the government of the new Russian Federation chaired by Boris Yeltsin implemented a structural institutional and economic reform – shock therapy – which relayed heavily on the Western political and economic support. After a short period of strong engagement with the West and facing increasing criticism, the Minister of Foreign Affairs Andrey Kozyrev made a speech at the Commission on Security and Cooperation in Europe (CSCE) 1992 summit, arguing that “the former Soviet republics are in effect a post-imperial space where Russia has to defend its interests by all available means, including military and economic ones” (The Independent, 1992). A year later, the official document signed by Boris Yeltsin “Foreign Policy Conception of the Russian Federation” is published, and the doctrine of “near abroad” is officially stated the Russia's relevance in the cooperation with CIS countries (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 1993). Since then, divisions within the Atlantic bloc deepened on the role of the Russian Federation towards the ‘near abroad’ and the nature of the relations with the West, since many starts perceiving lack of willingness from the West to engage Russia seriously into a pan-European security mechanism, while saw with concern about the first NATO discussion on the enlargement towards Eastern Europe. Russia becomes more and more uncomfortable with the U.S. primacy's grand strategy.

Before the 1996 Presidential Elections, Kozyrev resigned and Yevgeny Primakov took his position as Ministry of Foreign Affairs, signaling a move to calm the nationalist sectors which have been on the rise since the 1993 Parliamentary elections. Additionally, the war in Yugoslavia and the First Chechen War presented additional pressure on the domestic coalition that supports Yeltsin. Primakov, who has been chief of the Russian SRV secret service before his appointment, developed a more confrontational attitude in the context of increasing discussions on the Western NATO-led expansion in Eastern Europe. For that reason, Russia would support – although without using force – the Milošević's regime during the disintegration of Yugoslavia by trying to block NATO operations, tried to offer a counterbalancing alliance against the U.S. to China and India, and opposed the imminent NATO expansion which was achieved after the 1999 when Hungary, Poland, and the Czech Republic joined the NATO at the Washington summit.

With the election of Vladimir Putin in 2000, and the U.S.' fight against terrorism after 11S, Russia took a more pragmatic stance trying to support U.S.' counter-terrorism efforts in Afghanistan and at the international fora. However, the decision of the Bush Administration to

invade Iraq put Russia and U.S. at odds again, since Russia used the veto power at the U.N. Security Council and pressed openly against an invasion not only because Russia has somewhat close ties with the Saddam's regime, but because the leadership perceived that it would be a "major political mistake" which will affect the international law by replacing to the law "by which – in words of President Putin – the strong are always right and has the right to do anything" (CNN, 2003).

After the invasion, the relation with the West become rather tense with the new NATO enlargement and the accession of Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Slovenia. The alliance reached for the first time the former Soviet Space, and additionally, Russia perceived that a series of domestic upheavals ('colour' revolutions) in her zone of influence were provoked directly or indirectly by the West in the period 2003-2005. The Russia reticence to collaborate with the U.S. and the European Union become clearer with the gas disputes with Ukraine, the strengthening of the relations with China with the open support to expand the Shanghai Cooperation Organization, and finally, with the Georgian crisis in which Russia decided to use the force to resolve a conflict in the post-Soviet space.

After the 2008 'August Crisis' between Russia and Georgia, the election of the new administration in the U.S. headed by Barack Obama provided an opportunity to 'reset' the bilateral relations by improving the cooperation in relation to Afghanistan, North Korea, and Iran, and receiving promises that the U.S. would drop the missile defense shield project in Eastern Europe. In this context, Russia abstained in the multinational NATO-led operation in Libya.

However, Putin's third mandate have a quite different approach with the displacement of the liberal groups and an increasing disappointment with the West. The missile defense shield project was still ongoing and expanding, the NATO did not stop their expansion, and the support for regime change in the Middle East with the NATO intervention in Libya provoked a more radical change in the Kremlin's perception. Syria was a test case. In October 2011, Russia vetoed with China a UNSC resolution accusing Assad's regime of human rights violations and later the establishment of a no-fly zone due to the disappointment of the Libyan experience. At that moment, Russia would oppose any multilateral attempt to intervene militarily. For example, during the St. Petersburg 2013 G20 meeting, Putin made a strong opposition to the U.S. and French attempt to pursuit a military strike after the Ghouta chemical attack which Western powers alleged was the responsibility of the Al-Assad regime and Russia and Al-Assad said was carried out by opposition forces. Finally, Obama declined to attack Syria and support the Russia-led project to destroy the Syria's chemical weapons arsenal, despite

being identified the use of chemical weapons as a 'red line' for US involvement in the Middle Eastern country.

The Ukrainian crisis shaped even more the new Russia's foreign policy assertiveness. When the European Union leaders asked Viktor Yanukovich to sign an association agreement, trying to push Ukraine definitively out from the Russia's zone of influence, Russia reacted – after the displacement of Yanukovich – annexing Crimea and providing support for rebel groups in Donbass, thus triggering a civil war in Eastern Ukraine. The resistance towards the Western NATO-EU expansion was a tool of defensive revisionism. In order to keep their regional influence in Ukraine, Russia decided to use military force, thus breaking the norm of non-intervention and non-annexation of sovereign territory. In this sense, Russia shattered established international rules for the sake of her own security arguing that these rules were already broken by the Western powers. Russia paradoxically calls them "to obey their own rules and for the structures of international governance to work as they were intended" (Sakwa, 2015, 66).

The evolution of the Russian Foreign Policy and the increasing using of military force has provided several arguments for those supporters of the 'revisionist' and the 'cold war-like' approaches (Kalb, 2015), but also for those who present a Russia as a defensive power trying not only to regain a great power status, but also to keep her regional influence in the post-Soviet space (Sakwa, 2015). In this context, the analysis of the military engagement in Syria, is a test-case to address if there was a further transformation of the Russian external policy from a defensive to a fully revisionist power, or if is still the logic behind the Putin's actions are in line with the constitution of the great power status, and the preservation of influence (Tsygankov, 2011) but this time outside its zone of interest.

III. Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East

In the official document 'Foreign Policy Concept of the Russian Federation' released by the Ministry of Foreign Affairs in 2016, the Middle East is identified as a region characterized by "the spread of extremist ideology and the activity of terrorist groups" due to the consequences of "systemic development problems" and "external interference". In the context of an emerging multipolar world, the main task of Russia in the region is to

continue making a meaningful contribution to stabilizing the situation (...) supporting collective efforts aimed at neutralizing threats that emanate from international terrorist groups, consistently promotes political and diplomatic settlement of conflicts in regional States while respecting their sovereignty

and territorial integrity and the right to self-determination without outside interference (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016).

At the same time, identifies Syria as the main priority. This section analyzes the sources of Russian behavior in the region, its goals, policies, and priorities, in addition, to evaluating the consequences of the military intervention in Syria for the Russia's foreign and security policies in the region.

III.1. The return of Russian and the U.S. retreat in the Middle East

Russian Federation have a series of factors – internal and external – which has been shaping the policy towards the region. In that regard, a long historical experience, its Muslim population, and the extremist threats are the most relevant domestic sources of regional policy, while the geopolitical interests and the role of other great powers, particularly the U.S., represent the external ones.

In its different historical chapters, Russia had had special interests in the Middle East. The Tsarist Empire aims to use its expansion in the Black Sea region to conquest the Istanbul straits to the Ottoman Empire, which would provide definitely access to warm waters, the Mediterranean Sea. From late XVI century until the end of the World War I, the Ottoman and Tsarist Empires fought twelve times, but the ultimate goal was never reached by the Russians. Simultaneously, the Empire had another five military conflicts with the Persian dynasties (Safavid and Qajar) which gave the control of the North and South Caucasus. The Russian Revolution and the Treaty of Brest-Litovsk put a parenthesis on their aspirations in the region, while the new Soviet regime accused the European colonial presence in the whole Middle East as imperialist. The Russo-Persian Treaty of Friendship (1921) and the Treaty of Moscow (1921) with the Grand National Assembly of Turkey laid the basis of the relations with the only independent entities after the WWI. During the WWII, the Soviet invaded Iran with the British Army (1941), while Stalin started to raise again the issue of the straits trying to achieve a joint control with the Turkish administration. After the finalization of the WWII, the Soviet Union was forced diplomatically to leave Iran, and tensions with Turkey continue until late 1946 when the U.S. and the United Kingdom supported Turkey's position seriously, provoking its definitive incorporation in the Western bloc, which would be reinforced with the inclusion of Turkey in the Truman Doctrine (1947) and the next incorporation to NATO (1952).

During the Cold War, the Soviet Union supported the decolonization process in the Middle East and established – in line with the strategic needs of the period – strong relations

with nationalist regimes and national movements, especially with Khrushchev and his Third World strategy. At the same time, the strategic goals in the Middle East were especially related to the “region’s proximity to the Soviet southern border and its potential as a staging ground for hostile military buildup” (Halliday, 1988). Since the 1950s, but especially after the Suez Crisis, the Soviet Union became a central external actor for the region by providing military, financial and technical assistance, establishing client states and supporting anti-American feelings.

After being heavily involved in the regional conflicts as an external balancer, Soviet Union started falling its influence in early 1970 when the Egyptian President El-Sadat expelled Soviet military advisors and reoriented its policies towards the U.S. The Camp David Accords (1978) signed by Sadat and the Israeli PM Begin kept the Soviet Union out of the most relevant peace agreement, while Russia continued relying on the ‘revisionist’ camp with optimal – but not always easy – relations with Syria, and balancing attitudes towards Iran and Iraq who were engaged in the First Gulf War. However, the critical turning point related to the region would be the failed military intervention in Afghanistan which would affect negatively the perceptions of Russia in the eyes of the Muslim and the Third World, triggered a US-supported insurgency based on a radical *sunni* interpretation, and undermined the Russian military and strategic self-confidence, as Vietnam did it for the U.S. From that failure, the Russian leadership would avoid any full-scale military involvement beyond its own zone of influence. At the end of the Cold War, Mikhail Gorbachev supported diplomatically the U.S. initiatives related to the Israel-Palestine peace process, and the military campaign against Saddam Hussein after the Iraq’s invasion of Kuwait, despite having long-term relations with the Baath Regime. The Russians retreated from the Middle East, a critical indicator that the Cold War was over.

Beyond the historical experience which is critical to understand the goals, interests, and practices in the region, the demography is also a fundamental element. According to the 2010 Census, 11% of the population is Muslim population, whereas if we include estimation of illegal immigrants from Central Asia it could reach around 14% (20 million) (Malashenko, 2013). The Islam has been a traditional force in regions such as the Northern Caucasus, Bashkortostan, and Tatarstan, but the increasing fundamentalist ideas, and the presence of radical elements – especially in North Caucasus – made the authorities anxious about the security externalities with the Middle East, particularly on the spread of terrorist networks to the Muslim regions of the Volga and the Caucasus, and the provision of funds, training, and weapons in the context of the Chechen Wars, and the insurgency in the North Caucasus. As the Saint Petersburg terrorist attack shows, the separatism, extremism, and terrorism are still on the top of the

domestic security agenda with a logical spillover in the determination of the Moscow's external agenda in the Middle East.

Simultaneously, these local elements are interlinked with external factors related to external intervention on its allies, and the defense of established geopolitical interests in the region like the protection to friendly regimes, the sustenance of the military buildup, the expansion of the energy and weapons market opportunities, and the coordination of energy prices. If Russia has enough capabilities to combine these elements into a thoroughly and coherent regional strategy has been a matter of tough discussion (Herrmann, 1994; Stepanova, 2016; Blank, 2014; Dannreuther, 2012). Even if Rubinstein initially argued that the post-Soviet Russia did not have any coherent foreign policy, it does not mean that Russia did not reformulate its global and regional priorities in a more coherent way. On the contrary, the place of Middle East in the Russian foreign and security agenda has changed in relation to the different reorientations of the dominant worldviews and the changing understandings of national interests, so do the specific policies, and the way how Russia has implemented. In that sense, while Russia did not delineate a grand strategy for the Middle East, it had been a general goal relatively consistent – especially since the rise of Primakov – the preservation of the Russia's influence as a major outside power in the Middle East (Trenin, 2016).

When the Atlantist worldview was predominant in the Russian leadership, the place of Middle East not only become secondary for foreign policy purposes, but an economic burden inherited from the Soviet times, which used to provide heavy military, technical and economic supplies to their allies. On the contrary, in the early Yeltsin's years, Russia looks assistance from the West, thus bringing its interests closer to the U.S. in the region. Since the Middle East did not present an appealing source of financial resources, external investments and technology transfer but continuous geopolitical tensions, the Yeltsin administration bandwagon most of the U.S.-led regional initiatives. Before Kozyrev resigned in 1995, pressures both from within the Yeltsin Government and the more nationalist Parliament – especially the Liberal Democratic Party of Russia chaired by Vladimir Zhirinovskiy – changed the general approach in a more balanced way but without much influence on the Middle East policies. Later, the fatal combination of actual internal conflict in Chechenia, the initial talks about NATO enlargement, and the critical financial situation without enough Western support changed the perception in the West and their policies in the Middle East. With the new Foreign Minister, Yevgeny Primakov, Russia started to look again to the non-Western World and the Middle East, trying to become closer – or at least overcame conflictual issues of the agenda – to regional powers such as Turkey and Iran, and acting as a mediator in the recurrent Iraq crisis in the late 1990s.

Additionally, during a visit to India in 1998, Primakov offers the idea of a “strategic partnerships” triangle among Russia, China, and India to serve as a “counterbalance” vis-à-vis the U.S. which was initially rejected (Akihiro, 2007:167). The NATO started the enlargement process and Russia perceived directly as a threat.

After the Putin’s election, Russia returned to a more nuanced position to the West, especially after arranging a ‘counter-terrorism connection’ between the 11S attacks and the terrorism in the North Caucasus. By promoting a more pragmatic approach, focused on economic and energy interests, the first Putin Government started expanding their regional network by improving further its relationship with Turkey, Iran, and Saudi Arabia without threatening the Western interests. In this context, Putin supported Washington’s efforts in Afghanistan – even pressing for the opening of military bases in Uzbekistan and Kirgizstan for the U.S. – and become a key partner of the Quartet – next to US, EU and the UN – which promoted the Roadmap for Peace to solve the Israeli–Palestinian conflict. The U.S. plan to invade Iraq changed the overall equation. According to the Russia’s official approach, the US adventure to spread democracy in the Iraq was doom to failure, while did not trust the narrative about the Saddam’s plans on weapons of mass destruction. The US failure in Iraq with the rise of the Sunni Insurgency and later withdraw after a partial pacification affected the U.S. image, in addition to cost more than USD 2 trillion, more than 100,000 Iraqi civilians and almost 5,000 coalition lives (Trotta 2013). Russia took a harsher position regionally by opposing military actions in Iraq, while later signing agreements with Iran on the provision of Russian S-300 anti-missiles and getting closer to Turkey by enlarging the strategic investing in energy, in addition, to use military force in the Georgian conflict.

After the Ruso-Georgian war, Medvedev returned to a softer line with the ‘reset’ process but soon the Arab Spring would complicate the scene. After the Medvedev's decision to abstain in the UNSC voting on the imposition of a ‘no-fly zone’ in Libya, Putin accused the UNSC of supporting intervention as a “medieval call for crusades” and called the decision “defective and erroneous”. Later, Medvedev criticized the arguments of the then Russian Prime Minister as “unacceptable” (Gorst, 2011). The political differences between Medvedev and Putin reflected a breach between the softer and harder centrist worldviews since the first is more feels closer to Western concerns about democracy and human rights violations, while the second emphasizes non-interventionism and the primacy of the national sovereignty. When Putin returned to Presidency in 2012, started to make explicit efforts to counter-balance the Western regime change policy in the Middle East by trying to neutralize Turkey from NATO, while involving progressively in the regional armed conflicts by sharing intelligence, providing

technical, logistical and military assistance, and improving their military presence both in Syria and Iraq. Finally, Russia decided to intervene fully in the Syrian Civil War by backing the Regime against the Islamist rebels and the Islamic State. This was the first unilateral overseas operation since Afghanistan and shows a change in the dominant worldview to a 'soft eurasianist' from which is critical the development of an alternative axis trying to protect its allies from the West outside its own region. In that sense, relations with Turkey and Iran has been critical to establish a common front, at least to keep the U.S. and the NATO out of their tradition role in the resolution of the conflicts in the Middle Eastern regional order.

III.2. Russia in Syria: Regional priorities and challenges

During the first wave of the Arab Spring, Russia took another approach in relation to Western-led military operations to change non-friendly authoritarian regime. In the case of Libya, despite pressures from the 'hard centrists' represented by Putin, the President Medvedev did not oppose to the multilateral NATO operation carrying criticism for the consequences of the operation which end with the Qaddafi's life and the territorial integrity of Libya. With the return of Putin, Syria has been a test case to stop the US revisionist 'strategy of chaos' and – in words of Minister of Defense, Sergey Shoigu – break the chain of 'color revolutions' (Osnos, Remnick & Yaffa, 2017).

Although the diplomatic channels were open – e.g. Geneva and Viena Talks –, the Kremlin strategy in the Syrian Civil War was progressively assertive to block Western-supported plans. First, an opposition to any multilateral action (2011-2012), then the opposition to any unilateral action led by U.S. or its allies against the regime (2013-2014), and finally the unilateral military action against rebel groups supported by the U.S., Turkey, and the Gulf countries (2015-2017). Since May 2011 – when Medvedev was still in power – Foreign Minister Sergei Lavrov made it clear that Russia would not support any multilateral military involvement (Russia Today, 2011). The climax of the U.S.-led initiatives was the G20 Saint Petersburg summit in 2013 when the U.S., France, Turkey and Saudi Arabia pushed for a military action due to the alleged use of chemical weapons by the regime. Russia, China and the rest of the BRICS countries resisted the initiative. Finally, Russia and U.S. agreed, with the UNSC support, a multilateral mechanism to disarm Syria's chemical weapons, which was implemented successfully.

After the emergence of the Islamic State in Iraq and Syria, the U.S. decided to attack its positions with the support of the Gulf countries, thus receiving critics from Russia for

developing the operations "without the consent of the Syrian government", thus making a "gross violation of international law" (BBC, 2014). The U.S.-led military operations in Syria, next to the ongoing crisis in Ukraine with the Yanukovich resignation and the annexation of Crimea, created a tipping point that changed the dominant elite perception of the relations between Russia and the West, and the role of Russia in critical 'hot spots' outside its immediate region. A new, 'soft eurasianist' approach was emerging.

Russia adopted a risky strategy of extra-regional defensive revisionism to counter Western strategic enlargement by using military force to defend his allies and set up an anti-Western regional *ad-hoc* alliance, trying to attract those countries at odds with the West for structural – Iran – or junctural – Turkey – reasons. If the traditional instruments of the regional policy were tenacious diplomacy, energy deals, and large-scale arms sales (Blank, 2014, 13), the willing to use military force become at the center of the new elite worldview.

Since September 2015, Russia is conducting military operations against the adversaries of the Al-Assad regime, enlarging the military buildup with the transformation of Tartus Naval base and Khmeimim Air Base into permanent military facilities, and achieving access to hydrocarbon off-shore resources. However, Syria is not only the geopolitical foothold in the region but is trying to set the ground to build a new axis in the region of Iran, Iraq, and the Kurds (Trenin, 2016, 3). In that sense, Russia has been looking not only to enforce a new regional order but to displace NATO and neutralize its allies, Turkey and the Gulf countries. Going beyond the geopolitical impact of the military operation, Moscow's strategy involves three stages of post-conflict resolution: cease-fire agreements between the Regime and the weakened opposition forces which is now under the umbrella of the Astana Process, co-broker a peace deal in Syria guaranteed by Moscow and Washington which should be addressed at the Genova Peace talks, and finally the establishment of a broad coalition against the Islamic State which is still under negotiation with the Trump Administration (Trenin, 2016, 4).

In the context of the Syrian Civil War, the Ruso-Turkish ties deteriorated, instead of the rhetoric about "strategic partnership". During the 1990s, Turkey was traditionally seen with apprehension by Russian elite for three main reasons: NATO membership, indirect support for Chechen rebels and the existence of pan-Turkism tendencies in some political and societal groups. From the late 1990s until early 2000s, both countries start developing a pragmatic relation based on economic and energy interests as long as they began compartmentalizing the political differences. After the election conservative Justice and Development Party headed by Erdogan, the consensus on the complementary economic interests and the management of political differences continued and improved since both countries started perceiving negatively

the West facing with the U.S. new expansionist strategy in the Middle East (Hill & Taspinar, 2006, Sakwa, 2010). Nonetheless, the model role of Turkey as an inspiration force – supported explicitly by the West – for the social movements and new regimes in the Arab Spring, in addition to the open support for the Syrian political opposition and rebel groups against the Al-Assad Regime provoked uneasiness in the Russian leadership. From that moment, onwards, Turkey started to be perceived again as functional for the U.S. grand strategy in the Greater Middle East, and a destabilization force both to Russian interests, its allies, and the regional stability as a whole. Political high-level consultation, new energy projects and economic cooperation facing Western pressures continued as usual, but the compartmentalization was showing some cracks as the incident of the Turkish F-4 Phantom shootdown, the position in the G-20 St. Petersburg Summit in relation to the Western intervention in Syria, or the accusation of violation of the Turkish Airspace since the Russian military operation in Syria.

At the end, the compartmentalization blew up with the shootdown of the Russian Sukhoi Su-24 on 24 November 2015 and Russia reacted aggressively with comprehensive sanctions in almost every corner of the bilateral agenda unless the natural gas sales. Additionally, Russia presented serious accusations at the UN Security Council in relation to the Turkish logistical support for the Islamic State and improved its connections with the Kurdish Syrian groups labeled as terrorist by Ankara. After a tough period, Erdogan sends an apology letter and both countries started a normalization process grounded on a common approach towards Syria, the respect for territorial integrity. The 15-J failed coup attempt put Turkey closer to Putin's regional strategy since the AKP leadership accused responsibility to the Gülen Movement – banned both in Turkey and Russia – with covert support from the Western countries. After the first steps, Turkey started the 'Euphrates Shield' operation to establish a security zone to clean the area under Islamic State control and block the Syrian Kurdish linkage between the Afrin and Kobani Cantons.

Turkey tried to move forward by capturing Al-Bab from ISIS and showed the willingness to continue operations toward Kurdish-control area of Manbij, or to the ISIS capital, Raqqa but both U.S. and Russia blocked it. On 29 March 2017, Turkish Prime Minister Binali Yildirim declared the military operations "successful and is finished" (RFE/RL, 2017). Russia has tried to neutralize Turkey's role in the Syrian conflict, enforcing an *ad-hoc* conjunction of interests and engaging Turkey in the military cease-fire process at the Astana Talks. In this context, Turkey has supported this initiative, softened its position in relation to Al-Assad and find in Moscow a common partner to join a narrative against Western pressures. However, geopolitical

tensions are already active, and a new delicate situation can appear soon or later since the “marriage of convenience” (Barkey, 2017) lacks a genuine basis to survive.

As another case of “declarative partnership” although less conflictual, Russia and Iran have found themselves in the same coin of the Syrian Conflict, which helped to increase the strategic cooperation which was crossed by swift changes in the last decade. As an example, although Russia has started investing in the Bushehr Nuclear Power Plant project, formerly supported the imposition of multilateral – not unilateral – sanctions due to the Russia’s commitment to the nuclear non-proliferation regime and the regional stability (Topychkanov, 2017). For the Moscow’s vision, the weaponization of the Iranian nuclear project could destabilize the whole region and generate further conflict with Israel – the other nuclear power –, in addition to affect the own regional hegemony in the Caucasus. On the other hand, Moscow collaborated actively in the 5+1 negotiation talks (with US, China, Britain, and France and Germany) both as a shield, to avoid excessive actions, and as a sword by using Iran as a bargaining chip with the U.S. (Flanagan, 2013, 172).

High-tech military technology agreement like the supplying of S-300 missile systems – signed in 2007, broken in 2010 and delivered in 2015 – has been another chapter of using sensitive bilateral projects as an element and indicator of broader negotiations with the West in which the soft centrist worldview has been more permeable to make this kind of concessions than the hard centrist. When the Syrian civil war commenced, both actors shared the maintenance the Syrian territorial integrity, and to protect the legitimate government, backing Al-Assad but also looking for an alternative post-conflict solution with a transitional period and not “keeping Assad in power forever” (Hafezi & Charbonneau, 2015). In that sense, the Russian-Iranian axis was increasingly perceived by Ankara as harmful for its regional policy. For different reasons, Russia and Iran engaged militarily in the Syrian conflict and their common approach has helped Russia for asking Rouhani’s administration to use military air bases to launch air strikes, that was accepted with the condition of using based on sectarian criteria. However, it is neither a Russia’s interest to deepen the *sunni-shia* sectarian cold war between Iran and the Gulf countries, nor to encourage tension between Iran and Israel. On the contrary, Russia have fluid dialogue with all the relevant actors in the region, but in the case of Iran have specific goals in relation to the coordination in energy prices, the incorporation of Iran to the Shanghai Cooperation Organization and – in the context of the late soft- Eurasianism – promoted an *ad-hoc* axis of common interests facing the Western pressures.

V. Conclusions

Russia is still not a fully revisionist state due to the continuation of its defensive grand strategy to preserve influence. What Moscow wants is not to lose further terrain both regionally and globally. The Syrian crisis narrowed the offensive/defensive line since, for the first time since the Afghanistan invasion, the Russian Armed Forces intervened beyond the post-Soviet 'near abroad'. The Kremlin 'soft eurasianist' worldview did not present Russia in a global confrontation – or a new Cold War – against the West but tries to defend their extra-regional allies by blocking the Western-led regime change strategy. Hard power is central for that counter-strategy. Beyond the Middle East, Russia has not abandoned its hegemonic goals in the post-Soviet area where still is the core of the foreign policy efforts. The Eurasian Economic Union and the 'Look East' Policy are the perfect example of the post-Crimea regional environment.

The 'soft eurasianist' approach keeps the dual nature of pragmatism and assertiveness present in the hard centrist approach by using a combination of soft power Russian-style and coercive means (Sergunin & Karabeshkin, 2015). As distinctive from the centrist approach, the 'soft eurasianist' looks not only to preserve regional influence, but to keep its role and status at extra-regional orders and, at the end, received recognition as a great power.

Contrary to Larson (2010), the quest for great power status it is not the central goal of the Russian foreign policy, but to sustain their regional and extra-regional influence. In that regard, the NATO and U.S. strategies and actions in the post-Soviet space and the Middle East are perceived as aggressive and revisionist in relation to the Russia's own position, pushing Moscow for an increasingly assertive reaction throughout the post-Cold War. The U.S. failure and retreat in the Middle East provided additional incentives for Russian officials to develop a new assertive policy in a critical zone for global stability.

Finally, a central question dealing with the consequences of the military intervention is if Russia can be a force to stabilize the region or if this conduct could trigger a vicious security dilemma in which regional and extra-regional powers are trapped. The evolution of the Syrian Civil War can provide interests clues on the regional impact of a defensive revisionist strategy from an extra-regional power. For the moment, just the war is the only certainty.

V. References

- ALLISON, Roy. Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis. **International Affairs**, v. 89, n. 4, 2013.
- BAEV, Pavel. "Russia as Opportunist or Spoiler in the Middle East?" **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 50, n. 2, 2015.
- BAEV, Pavel. **Russia's policy in the Middle East imperiled by the Syrian intervention**. In Policy Brief. Oslo: The Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- BARKEY, Henri. Putin and Erdogan's Marriage of Convenience. **Foreign Policy**, 2017. Access on August 06, 2018.
- BBC. "Russia warns US against strikes on Islamic State in Syria". 2014. Access on August 06, 2018.
- BLANK, Stephen. "Russian Strategy and Policy in the Middle East," **Israel Journal of Foreign Affairs**, v. 8, n. 2, 2014.
- CHARBONNEAU, Louis and HAFEZI, Parisa. 2015. "Iran backs six-month Syria 'transition' ahead of peace talks". Reuters, Access on August 06, 2018.
- CNN. "Putin calls for halt to Iraq war". 2003. Access on August 06, 2018.
- DANNREUTHER, Roland. "Russia and the Middle East: A Cold War Paradigm?" **Europe-Asia Studies**, v. 64, n. 3, 2012
- DELMAN, Edward. The Link Between Putin's Military Campaigns in Syria and Ukraine. **The Atlantic**. Access on August 06, 2018.
- DONALDSON, Robert, and NOGEE, Joseph. **The foreign policy of Russia: changing systems, enduring interests**. New York: M.E. Sharpe, 2009.
- DUGIN, Alexander. **Last War of the World-Island: The Geopolitics of Contemporary Russia**. London: Arktos, 2015.
- FLANAGAN, Stephen. "The Turkey-Russia-Iran nexus: Eurasian power dynamics", **The Washington Quarterly**, v. 36, n. 1, 2013.
- GORST, Isabel. "Medvedev and Putin clash over Libya", **Financial Times**. 2011. Access on August 06, 2018.
- HALLIDAY, Fred. The Great Powers and the Middle East. **Middle East Research**, v.18, n. 2, 1988.
- HERRMANN, Richard. "Russian Policy in the Middle East: Strategic Change and Tactical Contradictions." **Middle East Journal**, v. 48, n. 3, 1994.
- HILL, Fiona and TASPINAR, Omer. "Turkey and Russia: axis of the excluded?" **Survival**, v. 48, n. 1, 2006.

- IWASHITA, Akihiro. "Primakov Redux? Russia and the Strategic Triangles in Asia", pp. 165–94 en Akihiro Iwashita, *Eager Eyes Fixed on Eurasia*, **Sapporo: Slavic Eurasian Studies**, 2007.
- KALB, Marvin. **Imperial Gamble: Putin, Ukraine and the New Cold War**. New York: Brookings Institution Press, 2015.
- KATZ, Mark. **Russia's Great Middle East Policy: Securing Economic Interests**, *Courting Islam Russie Nei Visions*. Paris: Institut Français des Relations Internationales. 2010.
- KUCHINS, Andrew and ZEVELEV, Igor. "Russia's Contested National Identity and Foreign Policy" en Henry Nau y Deepa Ollapally (eds), **Worldviews of Aspiring Powers: Domestic Foreign Policy Debates in China, India, Iran, Japan and Russia**, New York: Oxford University Press, 2012.
- LARSON, Deborah and SHEVCHENKO, Alexander. "Status Seekers: Chinese and Russian Responses to US Primacy," **International Security** v. 34, n. 4, 2010.
- LIPMAN, Masha. Putin's Syrian Revenge. **The New Yorker**. 2015. Access on August 06, 2018.
- LUCAS, Edward. **The New Cold War: the future of Russia and the threat to the West**. New York.: Palgrave Macmillan, 2008.
- LUKYANOV, Fyodor. "Putin's Foreign Policy: The Quest to Restore Russia's Rightful Place", **Foreign Affairs**, v. 95, n. 3, 2016.
- MALASHENKO, Alexey. **The Dynamics of Russian Islam**. Moscow: Carnegie Moscow Center, 2013.
- MANKOFF, Jeffrey. **Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics**. Blue Ridge Summit: Rowman & Littlefield Publishing, 2009
- MARTEN, Kimberly. "Informal Political Networks and Putin's Foreign Policy: The Examples of. Iran and Syria." **Problems of Post-Communism**. v. 62, n. 1, 2015.
- MCFAUL, Michael and STONER, Kathryn. "Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin." **The Washington Quarterly**, v. 38, n. 2, 2015.
- MEARSHEIMER, John. "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin." **Foreign Affairs**, v. 93, n. 5, 2014.
- MINASYAN, Sergei. "The Syrian Gambit: The Risks and Prospects of Russia's First Overseas Operation." **Russia in Global Affairs** n. 4, 2015.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Moscow, 1993.

- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. 2016. Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Moscow. Access on August 06, 2018.
- ORENSTEIN, Mitchell and ROMER, George. "Is Russia Just in Syria for the Pipelines." **Foreign Affairs**, 2015. Access on August 06, 2018.
- OSNOS, Evan; REMNICK, David y YAFFA, Joshua. 2017. "Trump, Putin, and the New Cold War: What lay behind Russia's interference in elections", **New Yorker**, Annals of Diplomacy. Access on August 06, 2018.
- RUBINSTEIN, Alvin. "The Middle East in Russia's Strategic Prism", en Carl Brown, **Diplomacy in the Middle East : the international relations of regional and outside powers**, pp. 75-93, New York: I.B. Tauris, 2004.
- RUSSIA TODAY. "Moscow against UN resolution on Syria – Lavrov." 2011. Access on August 06, 2018.
- SAKWA, Richard. "Dualism at Home and Abroad: Russian Foreign Policy Neo-Revisionism and Bicontinentalism" en David Cadier y Margot Light (eds.), **Russia's Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations**, New York: Palgrave, 2015.
- SAKWA, Richard. **Russia and Turkey: Rethinking Europe to Contest Outsider Status**. Russie Nei Visions. Paris: Institut Français des Relations Internationales. 2010.
- SERGUNIN, Alexander. **Explaining Russian Foreign Policy Behavior Theory and Practice**, Stuttgart: ibidem Press, 2015.
- SERGUNIN, Alexander and KARABESHKIN, Leonid. "Understanding Russia's Soft Power Strategy." **Politics**, v. 35, n. 3-4, 2015.
- SHUMILIN, Alexander. **Russia's Diplomacy in the Middle East: Back to Geopolitics**. Russie Nei Visions. Paris: Institut Français des Relations Internationales, 2016.
- STEPANOVA, Ekaterina. "Russia in the Middle East: Back to a "Grand Strategy" – or Enforcing Multilateralism?" **Politique Étrangère** no. 2, 2016.
- THE INDEPENDENT. "Diplomats shocked by Kozyrev ploy". 1992. Access on August 06, 2018.
- TOPYCHKANOV, Petr. **Iranian and Russian Perspectives on the Global System**, Moscow: Carnegie Moscow Center, 2017.
- TRENIN, Dmitri. **Russia in the Middle East: Moscow's Objectives, Priorities, and Policy Drivers**. In Task Force on U.S. Policy Toward Russia, Ukraine, and Eurasia. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 2016.
- TROTТА, Daniel. "Iraq war costs U.S. more than \$2 trillion: study." **Reuters**. 2013. Access on August 12, 2018.

TSYGANKOV, Andrei. Preserving influence in a changing world. Russia's Grand Strategy. **Problems of Post-Communism**, v. 58, n. 2, 2011.

TSYGANKOV, Andrei. **Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity**, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2016.

YARLYKAPOV, Akhmet. **Russian Islam and the situation in the Middle East**. Valdai Papers. Moscow: Valdai Discussion Club, 2016.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Outubro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Especial | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Reascensão da política de segurança
russa na Ásia central por meio da
Organização para Cooperação de Xangai
(OCX)*

Alexandre César Cunha Leite
Arthur Mastroiani Maximo de Lucena
Fábio Nobre

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

REASCENSÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA RUSSA NA ÁSIA CENTRAL POR MEIO DA ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO DE XANGAI (OCX)¹

Alexandre César Cunha Leite²

Arthur Mastroiani Maximo de Lucena³

Fábio Nobre⁴

Resumo: O artigo tem como finalidade abordar a expansão da política externa da Rússia na Ásia Central, com método dedutivo e estudo de caso na Organização para Cooperação de Xangai (OCX), tomando esta como uma Instituição cujo objetivo é a segurança coletiva dos seus países membros. Partindo do momento em que Vladimir Putin assume o poder já no início do século XXI até o ano de 2015, visto que são os anos cruciais em que o país inicia sua reascensão no cenário internacional, a Rússia, bem como a China, atores mais importantes dentro da (OCX), atuam juntos contra o terrorismo, movimentos separatistas, conflitos de fronteiras, tráfico de drogas, migração, dentre outras temáticas de segurança. Diante disto, por meio da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, será discutido como a Rússia tem feito sua expansão de política externa no âmbito de segurança na região da Ásia Central e como a Organização é fundamental neste processo, visto que a Rússia opta por ser um Estado forte e centralizador em seus assuntos de política externa, e a sua participação na Organização é um instrumento internacional importante de atuação, com o seguinte problema de pesquisa: diante da reascensão da Rússia no cenário internacional no século XXI, como o país consegue impor sua agenda de política externa em segurança na Ásia Central, por meio da Organização para Cooperação de Xangai?

Palavras chave: Rússia; segurança; complexos regionais; política externa.

REAFFIRMING OF THE RUSSIAN SECURITY POLICY IN CENTRAL ASIA THROUGH THE SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION (SCO)

¹ Os autores agradecem aos pareceristas pelas contribuições à versão final.

² Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Pesquisador do Grupo de Pesquisa sobre Potências Médias (GPPM/PUCMINAS/CNPq). Pesquisador do Instituto de Estudos Ásia (IEA/UFPE). Email: alexccleite@gmail.com

³ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Email: arthurmastroiani@gmail.com

⁴ Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Email: fabio.f.nobre@gmail.com

Abstract: This paper aims to address and expand Russia's foreign policy in Central Asia, with deductive method and study of case in Organization for collective security of its members called the Shanghai Cooperation Organization (SCO), starting from the moment that Vladimir Putin assumes power no longer the beginning of the 21st century, since it is one of the crucial moments in which Russia begins its re-emergence on the international stage. As the main focus of the Organization and a collective security, a Russia, as well as a China, major actors within the International Organization, (OCX), act together against terrorism, separatist movements, border conflicts, drug trafficking, migration, among other security topics. Moreover, by means of the Regional Security Complex Theory, it will be discussed how Russia has made its foreign policy expansion in the Central Asian region and how the Organization is fundamental in this process, since Russia chooses to be a strong and centered on its foreign policy issues and its role in the Organization is an important international instrument of action, with the following research problem: facing Russia's re-emergence on the international stage in the 21st century, which extent the country manages to impose its security agenda in Central Asia, through the Shanghai Cooperation Organization?

Keywords: Russia; Security; Regional Complex; Foreign Policy.

I. Considerações Iniciais

O presente artigo tem como finalidade analisar a atuação da política externa russa na Ásia Central na temática de segurança, por meio do estudo de caso da Organização para Cooperação de Xangai (OCX), com a seguinte problemática: diante da reascensão⁵ da Rússia no cenário internacional no século XXI, como o país consegue impor sua agenda de política externa em segurança na Ásia Central, por meio da Organização para Cooperação de Xangai, entre 2002 a 2015?

Este artigo encontra-se dividido em duas seções principais. A primeira seção trata o regionalismo na Ásia Central e como a participação da Rússia faz-se presente, via OCX. Considerou-se relevante para compor o cenário um breve recordatório da Organização.

Neste sentido, discute-se o interesse que a Rússia, na pessoa de Vladimir Putin, tem na região, desde a extração de recursos energéticos, como petróleo e gás natural, até geopoliticamente estratégico para expansão da zona de influência russa e conter a expansão do mercado Ocidental na Ásia Central. Neste aspecto, para a construção do cenário explicativo de atuação da política externa russa na OCX, será utilizada a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), aplicando suas características teóricas na OCX e o papel da Rússia e a China dentro da Organização.

É importante enfatizar que não será abordado nenhum argumento de surgimento ou defesa de poder hegemônico para a região da Ásia Central, visto que, mediante o contexto atual e desempenho dos países abordados no presente artigo, ainda não há um poder hegemônico de fato, mas, sim, tentativas de projeção de poder, o que será contextualizado pela Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. Entende-se que a Rússia tem um relevante papel no cenário regional da Ásia Central, mas não se compreende que seja uma disputa por uma hegemonia.

A segunda seção será focada na política externa russa na área de segurança e como o país alinha sua agenda de segurança com a Organização para Cooperação de Xangai. Neste ponto em específico, a China terá um papel importante na Organização Internacional, visto que dividirá responsabilidades de liderança com os russos.

O método utilizado foi o dedutivo, partindo da análise da política externa da Rússia pela sua agenda de segurança, com o estudo de caso da Organização para Cooperação de Xangai. A

⁵ Foi inserido o termo “reascensão” para ilustrar a Rússia como tendo uma retomada de projeção de liderança no cenário internacional, com foco específico na Ásia Central, em sua agenda de segurança. A primeira “ascensão” seria com relação à URSS, quando dividia o eixo bipolar mundial com os Estados Unidos como uma potência.

abordagem do artigo parte do estudo exploratório, com a hipótese de que a OCX é um meio de atuação que a Rússia utiliza para aplicar sua agenda de segurança na Ásia Central, proporcionando ao país maior relevância regional.

Sobre a bibliografia usada para abordar o método dedutivo e associá-lo ao estudo de caso, utiliza-se a abordagem apresentada por Prodanov e Freitas (2013), Berg (2001), Venesson (2008), Henriques, Leite e Júnior (2015).

Ainda sobre o método dedutivo, este utiliza para a pesquisa a ótica de análise do geral ao específico, empregando leis, teorias ou princípios considerados como verdades indiscutíveis para explicar casos particulares com base racional, com intuito de verificar hipóteses. Como a racionalidade é um dos principais objetivos do método, conforme defendido por Descartes, Spinoza e Leibniz (autores tradicionais), afirmavam que apenas a razão pode levar ao verdadeiro conhecimento como ciência, ou seja, “Por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chega a uma conclusão. Usa o silogismo, a construção lógica para, a partir de duas premissas, retirar uma terceira logicamente decorrente das duas primeiras, denominada conclusão” (Prodanov e Freitas, 2013, p. 27).

Nas Ciências Sociais, o uso do método dedutivo é mais restritivo em comparação com as Exatas, visto que é utilizado mais como uma tautologia, ou seja, permite a conclusão em formas diferentes partindo de um mesmo raciocínio (Prodanov e Freitas, 2013). Ainda neste contexto, pode acontecer do estudo ou pesquisador usar o método dedutivo e o indutivo⁶ ao mesmo tempo, em algumas circunstâncias que a teoria usada pode levar a discussão das duas abordagens, o que não é a proposição do presente artigo, que possui seu foco no dedutivo. Todavia, é importante destacar que os dois métodos, conforme afirma Berg (2001), apresentam frutos satisfatórios na pesquisa da ciência social (Berg, 2001).

No método dedutivo, o instrumento mais utilizado é o estudo de caso, justamente por utilizar na sua cadeia causal eventos particulares partindo de um princípio, teoria e leis mais gerais. “Estudos de caso são essenciais para descrever, categorizar, gerar tipologias e hipóteses e, por fim, explicar manifestações de fenômenos a partir do estudo de eventos selecionados, úteis para lançar luz sobre uma classe de fenômenos.” (Henriques, Leite e Júnior, 2015, p. 13).

Os estudos de caso são utilizados para avaliar teorias, formular hipóteses e explicar acontecimentos particulares por construções causais. O grande desafio então seria descobrir, a

⁶ É o método responsável pela generalização, partindo de uma análise particular. Ao contrário do método dedutivo, este parte da análise de um fenômeno específico com o objetivo de chegar em uma lei geral, utilizando a observação e experimentação como instrumentos de pesquisa e avaliando assim a relação entre dois fenômenos para sua generalização, advindo da realidade concreta (Prodanov e Freitas, 2013).

partir da análise específica, um conhecimento generalizável e que tenha relação com outros casos, já que o fenômeno analisado empiricamente seria a amostra de ocorrências maiores (Venesson, 2008).

II. Regionalismo na Ásia Central via Organização Para Cooperação De Xangai (OCX) e Aplicação da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS)

Como demonstrado na seção anterior, percebe-se que a Rússia contemporânea está diante de uma nova perspectiva no que diz respeito a sua política externa e interna, ou seja, Putin está usando um tipo de política diferenciada, distinta do que fora no governo de Yeltsin ou até mesmo durante o regime soviético na antiga URSS. Tal política consistiria em agir de forma a abrir o capitalismo em suas relações externas e com forte controle estatal, sem fechar-se com protecionismo. Assim, a Rússia age muitas vezes por meio de bilateralismo com países capitalistas desenvolvidos ou em desenvolvimento (como a nova aproximação com a União Europeia envolvendo o comércio energético e contato mais amplo com os Estados Unidos na ONU). Além disso, o que também se observa é a busca de ser um novo líder no século XXI, mas diferente do que fora no passado, e um dos meios usados seria o regionalismo na Ásia Central, principalmente envolvendo a temática de segurança e armamento bélico (Segrillo, 2011).

Conforme apresenta o autor Teemu Naarajärvi (2012), discute-se justamente sobre esta temática envolvendo, além da Rússia, a participação da China e dos países da Ásia Central em uma Organização voltada para a temática de segurança e de geopolítica, chamada de Organização para Cooperação de Xangai (OCX).

A OCX é uma Organização que foi criada em 2001, com o intuito de realizar uma cooperação abarcando inicialmente a área militar, mas que também tinha interesse em aplicar as práticas políticas e econômicas em tornados países membros (China, Rússia, Uzbequistão, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão⁷) (Naarajärvi, 2012).

Com relação à regionalização na Ásia, este é um tópico conflituoso no continente, visto que a distinção cultural, política e econômica é muito alta, fazendo com que estes organismos regionais tenham dificuldade de crescimento ou desenvolvimento, diferentemente do que ocorreu com a União Europeia que possui até uma centralização supranacional legítima e moeda única com os países membros da União. Sob esta perspectiva, será levada em

⁷ Índia e Paquistão entram na Organização para Cooperação de Xangai em 2015 (Ribeiro, 2015).

consideração apenas a região da Ásia Central e a dinâmica da OCX com seus membros (Bros e Richard, 2011).

Introduzindo mais dinamicamente a Rússia na OCX, percebemos que Putin tem o intuito de retomar uma posição de liderança estatal, mas não da mesma forma imperial como aconteceu da URSS e sim a nível regional, e a Ásia Central é um dos objetivos principais do governo russo. Neste sentido, diante de várias características que contribuem para a posição de liderança de um país a nível regional, o âmbito militar é um dos elementos de política externa mais forte defendido pela Rússia para sua expansão na Ásia (Segrillo, 2012).

A Rússia, de acordo com os dados do *Federation of American Scientists* (2017), é um dos líderes que possuem forte armamento bélico e nuclear, dados tão expressivos que são até maiores que os próprios Estados Unidos. Conforme apresenta na tabela abaixo, percebemos como é relevante o desenvolvimento militar que a Rússia possui e que é um Estado com capacidade elevada para ser um líder regional no âmbito militar:

Quadro1. *Status of World Nuclear Forces 2017*

Country	Deployed Strategic	Deployed Nonstrategic	Reserve/ Nondeployed	Military Stockpile	Total Inventory
Russia	1,710	0	2,590	4,3	6,800
United States	1,650	150	2,200	4,000	6,600

Fonte: Elaboração própria com base em *Federation of American Scientists*, 2017⁸.

Todavia, a China também tem esse objetivo de ter espaço de liderança regional e que, devido ao seu crescimento exponencial nas últimas décadas, principalmente após os anos de 1990 na área econômica e militar, faz com que a Rússia não consiga atingir objetivos mais ótimos ao seu favor, no que tange a Ásia Central. Diante desta problemática, China e Rússia dentro da OCX irão debater assuntos de segurança regional que impactam seus interesses mútuos, como o terrorismo, problemas de separatismo e imigração, o que são essenciais para a manutenção da OCX e neste aspecto, a Organização vem trazendo benefícios interessantes, principalmente para os membros menores (Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e

⁸ Como ler tabela 1: As ogivas estratégicas implantadas (*Deployed strategic war heads*) são aquelas implantadas em mísseis intercontinentais e em bases de bombas pesadas. As ogivas não estratégicas implantadas (*Deployed nonstrategic war heads*) são as implantadas em bases com sistemas operacionais de entrega de curto alcance. As ogivas de reserva / não implantadas (*Reserve/Non deployed war heads*) são aquelas não utilizadas em lançadores e armazenadas. O estoque militar (*The military stockpile*) inclui ogivas que estão sob custódia das forças armadas e destinada a ser usada por veículos de entrega comissionados. O inventário total (*total inventory*) inclui ogivas no estoque militar, bem como desativadas, mas ainda intactas, ogivas em fila para o desmantelamento (FAZ, 2017).

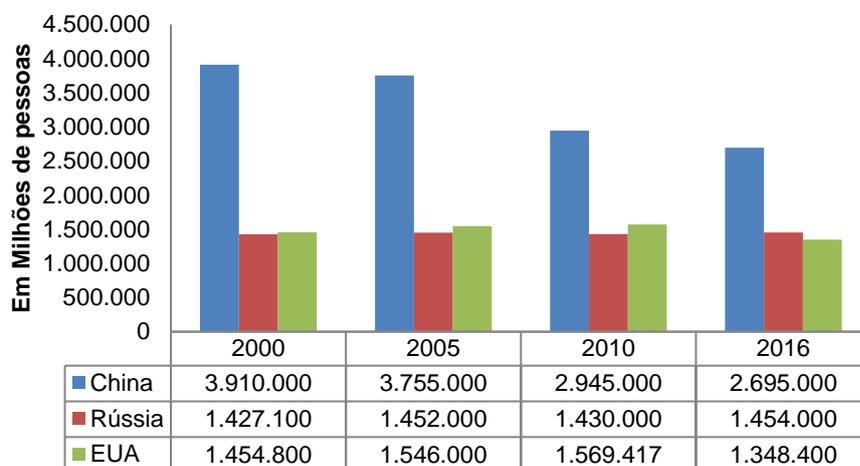
Uzbequistão), que acompanham este desenvolvimento da OCX participando como observadores (Naarajärvi, 2012).

Rússia e China, por serem os Estados de maior peso político e econômico dentro da OCX, fazem com que a Organização tenha maior visibilidade internacional e que seja vista com seriedade. No entanto, estes dois atores têm interesses muito distintos, até por quererem o mesmo objetivo de liderança regional e não dar espaço ao outro para assumir tal posto. Mas Naarajärvi (2012) traz à tona que, mesmo existindo interesses diferenciados entre os dois atores, a cooperação entre eles e conseqüentemente com os países membros menores da OCX se faz necessária, visto que os problemas de segurança que enfrentam mutuamente não podem ser contidos apenas a nível doméstico, forçando assim a cooperação entre eles.

Uma vez que a Rússia passou por um desmantelamento profundo durante sua recente democracia na década de 1990 e retornando a um controle mais ordenado já no início do século XXI sob o governo de Putin, percebe-se a necessidade de crescimento a nível externo do país. Medidas como participação em regionalismos e, no caso em questão, na OCX, foram algumas das vias cabíveis que a Rússia buscou para acompanhar o novo Sistema Internacional e influenciar por meio do âmbito que mais investiu no passado e ainda investe, que é o setor de segurança e militar (Segrillo, 2011).

No que concerne à China, este foi o país que, mesmo na crise de 2008, aumentou ou manteve seu PIB em torno de 7%, muito acima da média do mundo. Diante disto, a China tem um peso muito considerável nos assuntos internacionais e no âmbito militar e de segurança não seria diferente. Houve investimento expressivo no exército e em armamentos para segurança, conforme apresenta gráfico em comparativo com Rússia e Estados Unidos:

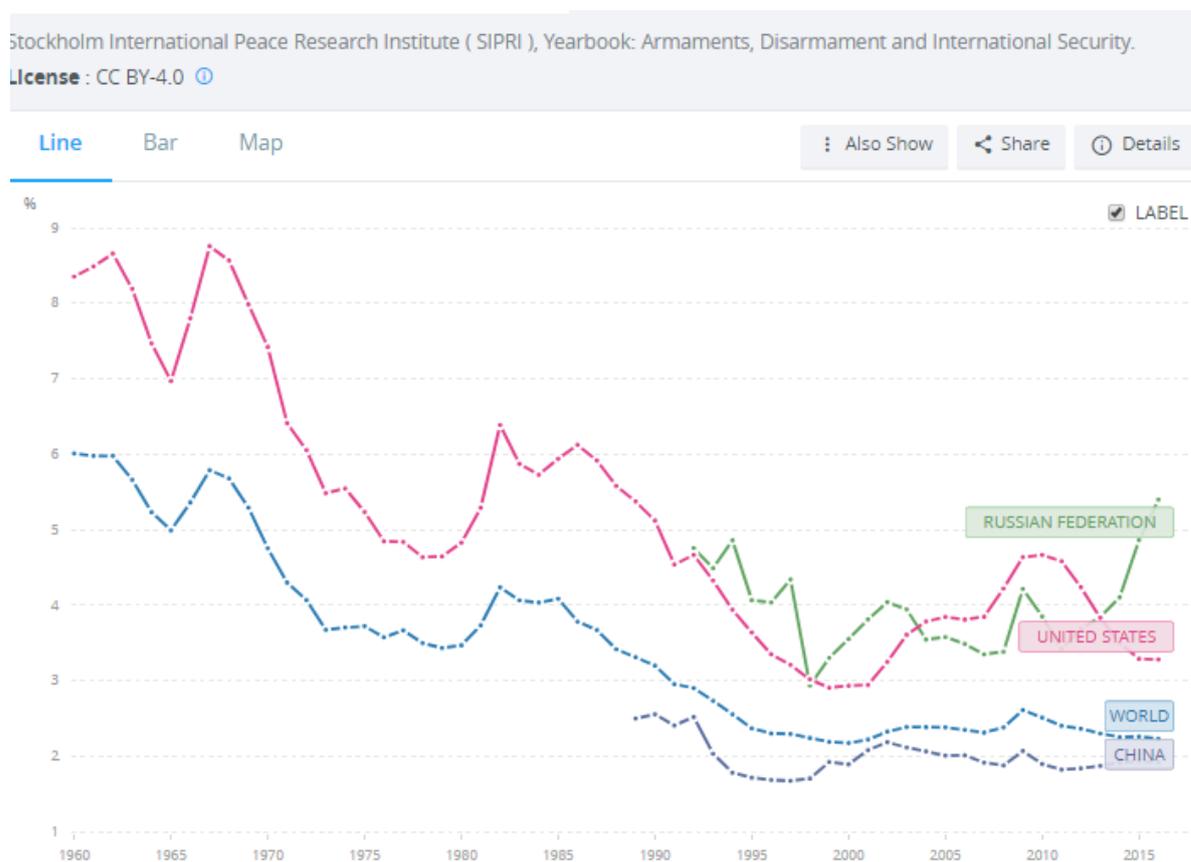
Gráfico 1. Forças Armadas Rússia – China – EUA



Fonte: Elaboração própria, com base em *Word Bank*, 2016.

Neste aspecto, a China destaca-se dos outros dois países comparados, visto que sua sociedade é uma das mais populosas do mundo, o que conseqüentemente expressa muito acima da média no setor armamentista, mesmo que venha decaindo no decorrer dos anos (2000 a 2016). Comparativamente, contextualizando com os gastos militares que os três países citados realizaram a partir do PIB, chegamos ao seguinte cenário, de acordo com o Banco Mundial:

Figura 1. Military Expenditure (% of GDP)



Fonte: World Bank, 2016.

Figura 2. GDP (current US\$)



Fonte: World Bank, 2016.

Mesmo a China possuindo mais aptos militarmente em suas forças armadas, consequência direta da sua numerosa população, a Rússia foi o país que mais investiu em gastos militares comparando com o PIB doméstico de cada país (Rússia acima de 5%, Estados Unidos e China em torno de 3% e 2%, respectivamente). Todavia, o PIB dos EUA e China são muito superiores ao da Federação Russa, concluindo assim que na prática, os dois países possuem maior investimento no setor militar⁹.

Voltando sob a ótica da OCX, é imprescindível para o governo chinês realizar a manutenção da segurança em sua região e, mais precisamente, na Ásia Central, ter um organismo como a OCX é relevante para ter o controle de problemas mútuos de segurança, como o terrorismo e separatismo (Freire, 2013).

A OCX tem alguns objetivos que ela almeja. O principal deles seria barrar as disputas de fronteiras na Ásia Central, da China e repúblicas recém-independentes da ex-URSS. Os mais secundários seriam: a) barrar o terrorismo e o tráfico de drogas, b) ter um clube de energia na

⁹ Em trilhões de dólares: Federação Rússia US\$ 1.283 trilhão; China US\$ 11.199 trilhões; EUA US\$ 18.624 trilhões (World Bank 2016).

OCX (defendida por Putin), c) maior abertura comercial (defendida pela China), d) abertura cultural (dificuldade frente à disparidade cultural dos membros), e) Integridade política, soberania e do território (uma das maiores dificuldades) (Naarajärvi, 2012).

Tais objetivos na Organização levam a um receio Ocidental, que seria uma aliança renovada entre Rússia e China, ou seja, uma Ásia Central mais pacífica e estável levaria ao fortalecimento da região, o que entra em conflito os interesses da União Europeia. Em outras palavras, o mercado ocidental na Ásia Central ficaria mais fraco (Naarajärvi, 2012).

Os fatores apresentados na Organização para Cooperação de Xangai reforçam a noção de que o Sistema Internacional deu espaço a novos atores internacionais, diminuindo consequentemente a centralidade que antes era apenas entre os Estados soberanos. O regionalismo é uma das formas de se incluir no globo e como qualquer sistema, também passou por melhorias e ajustes. O regionalismo em sua concepção tradicional foca-se nas trocas sociais, políticas e comerciais de uma mesma região, a fim de uma intenção de integração dos membros envolvidos. Já para o novo regionalismo, além das características tradicionais já apresentadas, também se destacam os aspectos culturais e ecológicos (Hettne, 2000).

Alguns fatores contribuíram para o novo regionalismo, dentre eles, pode-se destacar a globalização da economia, a regionalização da política, as mudanças ocorridas na ordem mundial (bilateral, unilateral e posteriormente multipolar), a mudança de tipos de intervenções (superpotência ou abordagem *botton up*), os tipos de comércio entre mais abertos/liberais contra protecionistas e os tipos de atores internacionais (além dos Estados soberanos, outros organismos de atuação, a exemplo das Organizações Regionais). Na OCX, observa-se um sistema multipolar, abordagem *botton up*, uma abertura comercial globalizada e liberal e agenda diversificada (Hettne, 2000).

Em frente a tais transformações, a Rússia enfrenta um novo Sistema Internacional mais dinâmico, globalizado e industrializado e quer acompanhar o ritmo mundial seguindo as tendências dos atores estatais, que é se apoiar em Organizações regionais. Usando seu ponto forte e de grande investimento, que seria o âmbito de segurança e militar, bem como a participação em regionalismos, a exemplo da OCX, faz com que tenha um novo direcionamento de liderança na região. A dificuldade da conquista desta liderança seria a China, pois tem os mesmos objetivos que a Rússia, dificultando assim ter a influência necessária para ser um líder regional. Como os dois atores dependem um do outro para resolver diversos temas de segurança, a cooperação entre eles e os países da Ásia Central se faz necessária para resolução de problemas mútuos envolvendo segurança (Naarajärvi, 2012).

As investidas da Rússia na Ásia Central podem ser contempladas com a contribuição de armamentos para aprimorar a segurança da região e nas relações comerciais envolvendo produtos energéticos, ao mesmo tempo em que a China também visa objetivos semelhantes que seu parceiro asiático. A cooperação entre ambos os Estados na OCX é crucial, por mais que exista uma disputa de liderança asiática. Diante de um Sistema Internacional mais multipolar e integrado, a necessidade de cooperação é evidente (Freire, 2013).

Desde que Putin assumiu o poder já no início do século XXI, se observou uma Rússia com novo direcionamento de política externa, mantendo uma posição de Estado forte e centralizador nas suas discussões, ao mesmo tempo em que se moldou ao capitalismo e a dinâmica econômica mundial, inserindo-se principalmente no mercado energético. Neste aspecto, voltando a atenção para OCX, percebe-se também o mesmo posicionamento de Estado forte e centralizador da Rússia dentro da Organização, visto que os principais assuntos de segurança coletiva entre os membros basicamente são gerenciados pela própria Rússia ou China (Segrillo, 2012; Naarajärvi, 2012).

As reuniões que discutem sobre segurança dentro da OCX, envolvendo políticas de contenção sobre terrorismo, tráfico de drogas, conflito entre fronteiras dos países membros, tráfico de pessoas, dentre outros temas já mencionados no presente artigo, demonstram claramente posicionamentos que a própria Rússia utiliza em sua política doméstica. Esta característica é um entendimento claro de como a Rússia espelha seu interesse interno em um Organismo Internacional (Naarajärvi, 2012).

Apresentado o argumento sobre a OCX, para construção do cenário explicativo da atuação da política externa russa à Organização Internacional em questão, será aplicada a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), executando suas características teóricas na OCX e o papel da Rússia e a China dentro da Organização.

Antes de adentrar em uma análise específica da Organização para Cooperação de Xangai usando a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), faz-se necessária uma conceitualização breve da teoria de acordo com os seus formuladores, Buzan e Wæver (2003).

Buzan e Wæver (2003) trazem à tona, pela Escola de Copenhague (EC), uma teoria que envolve o âmbito da securitização chamada Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), em que enfatizam os processos regionais a partir da ótica de segurança entre os Estados. Conceitualmente, os autores definem os Complexos Regionais de segurança como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem [ser] razoavelmente analisados ou resolvidos independentemente um do outro” (Buzan e Wæver, 2003: 491).

Especificamente sobre as abordagens feitas pela Escola de Copenhague, é necessário destacar que, na área de segurança internacional, o estudo tem fluidez no debate proposto, muitas vezes permutando em abordagens tradicionalistas com não tradicionalistas. Para o presente artigo, será tomado como base o argumento de Grace Tanno (2003), dividindo em três âmbitos principais: tradicionalista, abrangente e crítica, mas não significa que o debate em segurança internacional seja dividido desta forma (como por exemplo, dos Estudos de Paz que perpassa pelos três âmbitos propostos por Tanno (2003).

A EC enquadra-se na perspectiva abrangente, vista que as ameaças à segurança advêm, além do âmbito militar, também do âmbito societal, política e econômica, ou seja, desprende-se totalmente da visão tradicionalista/realista que era predominante durante a Guerra Fria. Conseqüentemente, é imprescindível destacar sua importância para os estudos sobre securitização e temas relacionados à segurança internacional. A EC, além da contribuição avançada sobre os estudos já citados, também proporcionou debates envolvendo os Estudos de Paz. Está incluída veementemente nos estudos em relações internacionais sobre segurança entre os Estados e contribui com a adição de novos temas dentro do mesmo âmbito (Tanno, 2003).

Além da contribuição pela Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, também estabelece debates de cunho construtivista sobre securitização, em que argumenta que os processos da segurança internacional são socialmente construídos, e dentro deste processo, as ameaças são construídas e mudam sua natureza inicial e final, transformando-as dentro do que é securitizado pelos tomadores de decisão, geralmente os Estados soberanos (Tanno, 2003).

A proposta tradicionalista, que tem viés voltado para as premissas teóricas realistas, argumenta que os estudos em segurança devem se restringir às questões militares e poupar o Estado como unidade básica de análise. Sobre o tipo abrangente indica que os estudos de segurança devem envolver mais elementos argumentativos. Além de incorporar ameaças militares, também leva em consideração o âmbito político, econômico, ambiental e societal. Por fim, a perspectiva crítica, associada à Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devam colaborar para a autonomia humana. Afirma que “os teóricos críticos salientam que outros valores como a igualdade e a liberdade, além da segurança, devem ser priorizados pelos acadêmicos” (Tanno, 2003: 50).

Voltando a atenção para a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), podemos destacar algumas de várias características que Buzan e Waever (2003) trazem à tona, conceitos atrelados a compreensão principal da teoria, que seria o que se entende por “poder regional”, “securitização”, “dessecuritização”, “comunidade de segurança” e “spill over”. Será

destacado o que cada um representa e posteriormente será feita a análise comparativa com a OCX (Buzan e Wæver, 2003).

O “poder regional” para os autores está muito vinculado com um ator que determina a estrutura da polaridade de uma segurança regional específica (Buzan e Wæver, 2003). Já o processo de securitização, nas palavras dos autores, seria “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecurização ou ambos estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem razoavelmente analisados ou resolvidos independentemente um do outro” (Buzan e Wæver, 2003), enquanto que a “desecurização” seria “um processo pelo qual uma comunidade política destrói ou deixa de tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente valorizado e reduz ou interrompe o chamado para medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça” (Buzan e Wæver, 2003).

“Comunidade de segurança” e “spill over” já irão tratar sobre a relação de dependência e influência de transbordamento que os complexos regionais estão atrelados. No primeiro, os autores vão enfatizar que existe uma “comunidade de segurança” quando há um padrão de interdependência de segurança entre os Estados participantes e que o uso da força está inserido nas duas relações políticas para garantia da segurança de todos. O segundo fenômeno acontece apenas quando há um transbordamento da problemática que está sendo tratada no âmbito da segurança e atinge além das fronteiras estatais da comunidade (Buzan e Wæver, 2003).

Dito isto, passamos para o comparativo da TCRS com a Organização para Cooperação de Xangai. Geograficamente, a OCX está focada na Ásia Central, com países que possuem um nível de potência menor (Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão) e que fazem fronteira com duas grandes potências, também participantes da OCX (Rússia e China). Como entre os membros pertencentes da Organização possuem polaridade de força desigual, acaba se tornando bipolar, ou seja, foca-se nas duas grandes potências dentro da OCX, que seria Rússia e China.

Há dois tipos básicos de complexos regionais de segurança: o *standard* (padrão) e o *centred* (centrados). Como não há uma potência regional unipolar na OCX, conforme dito anteriormente, pela teoria deve ser classificada como o tipo *standard*/padrão (Buzan e Wæver, 2003).

É importante destacar que, como a OCX trata-se de complexo regional do tipo *standard* (padrão), não se pode afirmar que há um poder hegemônico que opera de forma centralizada, pois a distribuição de poder bipolar impede que este ideal hegemônico se estabeleça no complexo. Segundo Buzan e Wæver (2003), poderes hegemônicos são observados no tipo centrado, pois há uma clara divisão de centro-periferia e uma liderança do *hegemon* frente aos

dominados pela influência de poder. Afirmam que “um CRS centrado é mais provável que seja estável se o centro estabelecer uma espécie de hegemonia aberta ou penetrada, onde estados dominados têm acesso ao processo político do "centro imperial"” (Buzan e Wæver, 2003: 58). Dito isto, a atuação de Rússia e China na OCX, e conseqüentemente, na Ásia Central, não podem ser identificadas como sendo práticas hegemônicas. Ainda, este não é o marco explicativo aplicado neste texto.

O princípio de ordem da Organização seria Inter-Governamental e o nível de amizade seria um regime institucional de segurança, visto que a OCX trata-se de uma Organização Internacional (os outros dois tipos que existem dentro da teoria seriam os “conflituosos” - conflitos regionais sem ordem estabelecida - e “comunidade de segurança” - já comentado anteriormente) (Buzan e Wæver, 2003).

Além das características destacadas por Buzan e Wæver (2003), também é possível afirmar que a OCX indiretamente está envolvida em temáticas de segurança do Nordeste Asiático¹⁰, visto que seus principais membros (China e Rússia) estão imersos neste contexto. Desta forma, a intensidade de ameaça é alta envolvendo os países da OCX, por causa de alguns elementos principais: a) existe transtorno comum envolvendo disputas de território e soberania; b) China possui relação conflituosa com o Taiwan, proporcionando grau de ameaça para ambos os países e influenciando na agenda de segurança da OCX; c) competição de despesas militares, principalmente entre Rússia e China sob papel de liderança dentro da OCX, d) instabilidade social e ameaça de terrorismo e e) ameaças transnacionais que envolvem os países membros da OCX com os do Nordeste Asiático, como os crimes de tráfico de drogas, compra e venda de corpos humanos, pirataria e as adversidades ambientais (Shin, 2015).

Este envolvimento com temáticas de segurança com terceiros, ou seja, países não membros da OCX, resulta uma influência direta na agenda de segurança da Organização Internacional, principalmente por China e Rússia buscarem objetivos semelhantes em segurança na OCX e suas agendas domésticas espelham diretamente a agenda da Organização.

Formalmente, a OCX é focada na promoção de segurança dos países que a integram para temas específicos de segurança, como terrorismo, movimentos separatistas, conflitos de fronteiras dos países da Organização, tráfico de drogas, migração, dentre outras temáticas de segurança que podem ser securitizados e colocados na agenda da OCX. Todavia, conforme visto anteriormente, estes mesmos temas também são observados no Nordeste Asiático envolvendo China e Rússia, ocasionando em uma influência direta na OCX.

¹⁰Coréias do Norte e do Sul, Japão, Taiwan, China, região do Extreme Oriente, Rússia e Mongólia.

Convencionalmente, como seu propósito em segurança é para os países que a constituem, poderia ser classificada como extremamente fechada, visto que não aceita que forças externas, principalmente ocidentais, interfiram em seus assuntos debatidos. Contudo, na prática observa-se que temas em segurança advindo do Nordeste Asiático se alinham com a OCX, caracterizando-a como aberta. O fenômeno do *spill over* observado é focado no que tange a ideologia asiática, ou seja, vai de encontro apenas aos interesses das duas grandes potências da OCX, Rússia e China (BUZAN E WÆVER, 2003; NAARAJARVI, 2012; SHIN, 2015).

Abaixo segue quadro (2) com um breve resumo da aplicação da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança dentro da Organização para Cooperação de Xangai.

Quadro 2. Aplicação CRS para OCX

Características	Organização para Cooperação de Xangai
Princípio de Ordem	Organização Inter-Governamental
Distribuição de poder	Bipolar (Rússia e China)
Grau de polarização	Alto
Tipo de CRS	Standard/Padrão
Número de atores	Rússia; China; Cazaquistão; Quirquistão; Tadjiquistão; Uzbequistão
Tipo de potências	Grandes potências: Rússia e China Potências: Cazaquistão, Quirquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão
Spill Over	Aberto(transbordamento de assuntos domésticos de países que integram a OCX para dentro da Organização, influência de temas em segurança do Nordeste Asiático).

Fonte: elaboração própria, com base em de Buzan e Waver (2003)

Este alinhamento de agendas de segurança envolvendo Rússia e China com a OCX é visto justamente porque a distribuição de poder é bipolar, conforme a Teoria dos Complexos Regionais explica. Nos principais temas debatidos e defendidos na Organização¹¹, Rússia e China convivem diariamente e com isso há o empenho de convergência mútua de interesses domésticos em segurança dos dois Estados com a OCX.

Na agenda de segurança da Rússia em sua política externa, percebe-se a combinação entre a estabilidade doméstica do país com políticas mais assertivas e objetivas em temas

¹¹Os principais temas da agenda de segurança da OCX são terrorismo, movimentos separatistas, conflitos de fronteiras dos países da Organização, tráfico de drogas, migração forçada (Naarajarvi, 2012).

securitizados, tendo uma retórica mais forte em comparativo com a China. A China, por sua vez, favorece o nacionalismo como ideologia estatal e o crescimento econômico voltado ao modelo socialista de mercado. Desta forma, a agenda chinesa em segurança na política externa é mais pragmática e menos objetiva que os russos, por focar mais no mercado (Freire, 2013).

Ainda sob a ótica russa, sua agenda doméstica também está muito voltada a região Ásia-Pacífico (principalmente a parte Nordeste deste), Ásia Central (por interesse geoestratégico, energético e securitários e aqui a OCX é um instrumento fundamental) e a região do Cáucaso (por causa de grupos separatistas, promovendo conflito, terrorismo (como extremistas islâmicos) e problemas de fronteira). Com isto, percebe-se naturalmente que há sim um alinhamento das agendas da Rússia e a OCX, um *spill over* aberto (Shin, 2015).

Isto posto, percebe-se que a OCX funciona como um instrumento de dupla contenção, ou seja, Rússia e China a utilizam como forma de alinhamento de agendas em segurança e contenção de influências ocidentais, principalmente dos Estados Unidos. Mesmo existindo esse alinhamento, o cenário envolvendo os dois países ainda é de desconfiança, com polaridade bilateral e interesses comuns alinhados por conveniência¹² (Freire, 2013; Naarajarvi, 2012).

III. Política Externa Russa e alinhamento com a OCX

Antes de ser dissolvida, na União Soviética, a política adotada no país foi a de um Estado centralizador e com forte intervenção na economia, ditado por um único partido. Desta forma, durante o regime de Stalin, além de fortalecer estas características da URSS, de Estado centralizador e interventor na economia, também definiu o ideal de “imperialismo” do país, no sentido de crescimento da segurança do território baseado na expansão, principal característica deste tipo de política (Pons, 2008).

Com isto, a URSS atuou de uma forma em que aumentasse nas fronteiras do Estado a segurança contra invasões, segurança esta testada quando ocorreu a Segunda Guerra Mundial pela Alemanha nazista e quando eclodiu a Guerra Fria. Esta medida expansionista levou a uma expansão do socialismo à parte oriental da Europa e, conseqüentemente, aumento desta influência para a parte central, como forma de realizar um “imperialismo externo” ao território

¹²Em 2007, foi criado o Clube Energético, com objetivo de usar de forma racional os recursos disponíveis (como gás natural e petróleo) e otimizar seu acesso, transporte e disponibilização de energia, não apenas entre os membros da OCX, mas num quadro regional mais abrangente (comercialmente argumentativo e interessante para a relação sino-russa). É importante perceber que em nível energético, China e Rússia têm-se expandido, embora ambas estejam em um cenário de desconfiança, seja nas importações (China), ou exportações (Rússia). (Freire, 2013)

da União Soviética. Observando por este aspecto, percebe-se que a política não mudou na Rússia do século XXI, no sentido de ser um Estado centralizador, interventor e possuir influência externa na Europa oriental e Ásia (a exemplo da Ucrânia, país estratégico aos russos que tem ligação com a Europa nas rotas de mercado energético, principalmente gás natural) (Pons, 2008: 100).

Com o fim do período da Guerra Fria, foi trazida uma nova visão de mundo. Já sob o governo de Mikhail Gorbachev, foi levada ao país uma nova política, já que a queda da União Soviética acarretou no fim da ideologia de partido único socialista (baseados nos princípios de Marx e Lênin), a perda da identidade do partido comunista, a inserção dos primeiros passos da democracia no país e a redefinição da Rússia com sua vizinhança que se encontrava instável.

No período do governo de Gorbachev, observando a necessidade de nova adaptação da União Soviética perante o mundo, houve novas medidas de cunho político, econômico e de abertura externa, também conhecida como políticas de transição, a fim de aproximar o país dos outros Estados. Este processo é conhecido, segundo Freire (2009), por três nomes distintos (*perestroika*, *uskorenie* e *glasnost*)¹³. Gorbachev tinha a intenção de começar esta mudança estrutural de dentro para fora, garantindo uma nova modernização à URSS (Freire, 2009).

Todavia, os esforços de Gorbachev para trazer à URSS uma nova perspectiva estrutural ao país, neste momento, não foram muito positivos, já que a elite do país aliada aos velhos costumes ainda se encontrava forte e viva.

Com a ascensão de Boris Yeltsin ao poder, de forma mais democrática, se comparado a líderes antecessores, não se observou melhoras no país, já que se formava uma crise sem precedentes no Estado, com impactos negativos na economia, na política e na sociedade. A política neste período conseguiu ser modificada, acabando o império e surgindo a Federação, mas com a democracia ainda dando os primeiros passos (Segrillo, 2012).

Na década de 1990, a política externa da Rússia apresentou algumas características específicas, como a participação nos discursos de parceria entre governos democráticos e pela manutenção da paz, temática fortemente defendida pelos países ocidentais, principalmente pelos Estados Unidos, bem como a cooperação com a OTAN e inclusão da Rússia no G7 (que viria a se tornar o G8) além de diversas investidas de privatizações que avançavam no país com a entrada acelerada de práticas capitalistas.

¹³ “... as políticas de reestruturação (*perestroika*) da economia, de aceleração (*uskorenie*) e de abertura (*glasnost*), [indicava] um curso reformista que visava a transformação política e o desenvolvimento econômico, quer a nível interno quer na política externa, não foram capazes de alterar práticas profundamente enraizadas, afastando dos seus objetivos iniciais” (Freire, 2009: 29).

Desta forma, com a situação de sua política e economia fragmentadas, a Rússia passou de ator protagonista para coadjuvante. Exemplos como a Guerra do Golfo e a da Iugoslávia¹⁴, mostram como a Rússia não teve autonomia alguma para argumentar sobre as investidas norte-americanas nos dois casos citados, apenas apoiando ou servindo de expectadora (Carmo e Pecequilo, 2010).

Quando Vladimir Putin assume o poder, observamos o esforço do governante em retomar antigas empresas estatais que tinham sido vendidas no processo de privatização realizado por Yeltsin, visto que a inserção da economia capitalista no país teve o intuito de ser acelerada e dinâmica. Os setores econômicos estratégicos, direcionados à exportação, tiveram destaque nas medidas de estatização de empresas, a exemplo do petróleo e gás natural, recursos essenciais na manutenção das práticas de política externa da Rússia, sendo os principais itens na pauta de exportação para a União Europeia, Ásia e o Leste Europeu. Putin preocupou-se em investir no âmbito militar para aumentar a segurança do Estado em tecnologia e força do exército, que já tinham sido fragilizados durante o governo de Yeltsin (Segrillo, 2012).

Putin exerce uma espécie de pêndulo, nestas duas áreas, econômica e militar, dando suporte a práticas liberais e ao mesmo tempo investindo na segurança do país, o que é positivo para conquistar cada vez mais aliados no governo, tanto do lado *siloviki*¹⁵, como dos defensores da qualidade civil e de práticas mais liberais de mercado, aumentando consequentemente, sua legitimidade. (Segrillo, 2012)

Ainda sobre o governo de Vladimir Putin, o interesse é pela manutenção da segurança do território, bem como procurar uma estabilidade em seu “anel de vizinhança”, seja asiático, seja europeu. Com relação aos países ocidentais, não há o desejo de afastar-se deste mercado, já que há ganhos comerciais altos (Zhebit, 2003).

O que se percebe é uma mudança de postura entre Rússia e Ocidente, desde o fim da Guerra Fria. Quando Putin assume o poder é que este quadro da política externa começa a ser redirecionada, por meio de aspectos endógenos e exógenos (Carmo e Pecequilo, 2010).

A Rússia desenvolveu uma visão de multipolaridade e multilateralismo com diversos países. Este novo direcionamento multipolar foi essencial para a recuperação da antiga potência. Medidas como a reaproximação com a China em 2001, por meio de uma nova cooperação

¹⁴ A Rússia nos dois momentos históricos citados não teve participação ativa nas decisões de intervenção. No caso da antiga Iugoslávia, esta acabou se dissolvendo em Montenegro, Sérvia, Eslovênia, Bósnia e Herzegovina, Macedônia e Croácia, mesmo Rússia estando em posição contra. Já na Guerra do Golfo existiu a intervenção ativa do Ocidente e da ONU em defesa do Kuwait e a Rússia apresentou-se de forma mais neutra (Nogueira, 2000).

¹⁵ Expressão usada para os apoiadores de prática estatais de intervenção nos setores estratégicos do país (Segrillo, 2012)

chamada Organização de Cooperação de Xangai (OCX), e a política externa de alinhamento com a Ásia, de forma mais ampla e já comentada anteriormente, mostram como Putin teve a preocupação de diversificar o mercado russo e sair do domínio forte dos Estados Unidos. (Carmo e Pecequilo, 2010).

É importante destacar que a Rússia sob o governo de Putin está tentando se moldar nos ditames do mercado global. Como ex-potência soviética, sua política externa está voltada para a previsibilidade e manutenção de suas doutrinas tomadas, por meio de um esquema de “engajamento pragmático” de cooperação multilateral. A Rússia está voltando a ter o controle de decisões internacionais em áreas específicas, a exemplo do seu comércio energético e da expansão da política externa do país pela Organização para Cooperação de Xangai. Dito isso, é interessante também observar o desenvolvimento da democracia no país que caminha para a manutenção do Estado de direito do país e de uma sociedade civil evoluída (Zhebit, 2003).

Por fim, com este novo direcionamento de política externa por causa das transformações domésticas ocorridas na Rússia, também é importante destacar uma característica predominante na cultura russa, ainda mais quando envolve a temática de segurança na política externa, que seria a busca da valorização da sociedade eslavófila¹⁶ e seu significado aos russos. Uma corrente teórica defendida por Aleksander Dugin (2014) chamada de “neoeurasianismo” tem muito em concordância com este ponto de vista (Segrillo, 2012; Dugin, 2014).

Esta teoria entende que a Rússia deve “honrar suas características próprias”, mesmo geograficamente pertencente a uma parte europeia e outra asiática. Rejeita preceitos liberais e práticas ocidentais de desenvolvimento, busca expandir sua política, economia e geopolítica por meio de filosofia própria cultural russa. Ainda sobre os eslavófilos, estes valorizam a importância da tradição, da sua história e apoiam a separação da Rússia de aspectos do padrão ocidental. Copiar formas de “democracia liberal” é sinônimo de insensatez (Dugin, 2014: 20-21).

Dito isto, em um plano mais regional, como foi debatido na seção sobre Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o interesse da Rússia na Ásia Central vai muito de acordo com o que a região tem a oferecer, tanto de recursos naturais como geopoliticamente estratégico em temas da agenda de segurança dos russos.

O breve histórico apresentado e a posição da política externa da Rússia no século XXI, de Estado forte, centralizador e que busca o multilateralismo também se aplica em sua agenda

¹⁶ Eslavófilos são os que consideravam a Rússia uma civilização única e que deveria seguir um caminho próprio, independente do Ocidente. Também é considerada parte da sociedade mais madura com descendência russa e que apoia os velhos costumes e regimes antes adotados na região (Segrillo, 2012).

de segurança. No caso particular da OCX, mesmo sendo aberta para alinhamentos de agendas de segurança domésticas sino-russas na Organização, esta se mostrou fechada para influência Ocidental, o que vai de encontro com o entendimento neoeurasianista.

Por fim, diante da postura da Rússia no cenário internacional, em sua política externa e a forma que ela se apresenta na OCX, percebe-se que há um alinhamento das agendas de segurança, tanto da OCX como do âmbito doméstico russo. Como foi discutida na TCRS, a distribuição de poder é bipolar envolvendo China e Rússia. Com isso, como a influência russa na Organização é alta, os objetivos em segurança ficam alinhados, e isso pode ser visualizado também por parte da China. Por isso que questões securitizadas no Nordeste Asiático, conforma apresentado anteriormente, são espelhadas para dentro da OCX.

IV. Considerações Finais

O intuito do artigo foi trazer à tona os principais fatores que contribuíram para um novo direcionamento da política externa da Rússia na Ásia Central, por meio de uma Organização Internacional voltada à temática de segurança, chamada Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Para isto, foram discutidos as principais transformações domésticas ocorridas na Federação Russa e os impactos observados na política externa do país, com breve contextualização histórica da Guerra Fria até o governo de Vladimir Putin, em que foi observada na prática uma nova postura internacional.

Dito isto, também foi feita a discussão da OCX, destacando seus objetivos na temática de segurança e os principais pontos de securitização abordados pela Organização, a exemplo de terrorismo, resolução de conflitos das fronteiras dos países integrantes, tráfico de drogas, problemas migratórios, dentre outros. Inicialmente criada para estes fins, há também o desejo de expansão da Organização no sentido de tratar mais áreas de interesse, envolvendo as duas grandes potências existentes dentro dela, Rússia e China. Para os russos, há a intenção de expansão do mercado energético, em que Putin almeja o fortalecimento de um “Clube de Energia” envolvendo os integrantes da OCX, enquanto que os chineses estão mais voltados para a expansão do mercado comercial de produtos, continuando assim sua expansão mercantil na Ásia que já é forte, bem como barrar a influência Ocidental no continente.

Neste ponto, russos e chineses convergem em seus interesses, visto que a ideologia neoeurasiana é muito forte nas tomadas de decisão destes atores, principalmente pelos russos, que são mais objetivos neste aspecto. Também foi discutida a forma de política externa da Rússia dentro da OCX (via estudo de caso) e como o posicionamento do país não se altera em

comparativo com suas ações de política doméstica na discussão dos mesmos temas de segurança. Isso reflete a importância e peso da Rússia dentro da Organização, assim como a China, direcionando e gerenciando os temas de segurança entre os membros.

Com a aplicação da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança na Organização para Cooperação de Xangai, foi inserido o entendimento de “poder regional”, “securitização”, “dessecuritização”, “comunidade de segurança” e “*spill over*”. Os resultados da teoria aplicada dos Complexos Regionais de Segurança na OCX podem ser visualizados pela “Quadro2: Aplicação CRS para OCX”.

A teoria mostrou que na OCX a ordem é de “Organização Inter-Governamental”, sua distribuição de poder como “Bipolar”, com grau de polarização “alta”, tipo de Complexo Regional de Segurança “standard/padrão” e *spill over* “aberto”, ou seja, possui alinhamento de agendas de segurança domésticas sino-russas com a OCX e também compartilha problemas recorrentes no Nordeste Asiático, como movimentos separatistas, terrorismo e tráfico.

Com o exposto, conclui-se que a Rússia consegue impor sua agenda de segurança na OCX porque o país exerce um poder de influência muito elevado nela, já que a distribuição de poder na Organização é bipolar, junto com a China. Com isso, devido ao posicionamento de política externa da Rússia estar forte e em crescimento na Ásia, principalmente quando trata-se da agenda de segurança do país, o alinhamento desta com a agenda de segurança na OCX é diretamente proporcional. Mesmo não podendo ser classificada com características hegemônicas, conforme debatido no artigo, Rússia detém uma parcela de liderança na Organização para Cooperação de Xangai e projeta poder na temática de segurança na região da Ásia Central.

V. Referências

BERG, B. L. Qualitative research methods for the social sciences.4. ed. **Needham Heights: Pearson**, 2001.

Disponível em: <http://simbi.kemenag.go.id/pustaka/images/qualitative_research_methods_for_the_social_sciences.pdf> Acesso em 30 mai. 2018

BROS, Aurélie; RICHARD, Yann. RELAÇÃO ENERGÉTICA RUSSIA - UNIÃO EUROPEIA. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 21, p. 7 a 31, jan. 2011. ISSN 1984-2201.

Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/548>>. Acesso em 10 dez. 2017.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

CARMO, Corival Alves; PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O status da Rússia na Política Internacional: de Superpotência a emergente?** In: 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Disponível em:

<http://www.academia.edu/6590471/O_Status_da_R%C3%BAssia_na_Pol%C3%ADtica_Internacional_de_Superpot%C3%AAncia_a_Emergente>. Acesso em 31 out. 2017.

DUGIN, Aleksander. **Eurasian Misson: An Introduction To Neo-Eurasianism**. Arktos. 2014.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAZ). *Status of World Nuclear Forces 2017*. Disponível em: <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>> Acesso em 02 jan, 2018.

FREIRE, Maria Raquel. A política externa em transição: o caso da Federação Russa.

Relações Internacionais, Lisboa, n. 23, set. 2009. Disponível em

<http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 12 out. 2017.

FREIRE, Maria Raquel. Confluência na Ásia? As relações Rússia-China. **Relações**

Internacionais, Lisboa, n. 38, p. 95-104, jun. 2013. Disponível em

<http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000200008&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 31 out. 2017.

HENRIQUES, A. B. L.; LEITE, A. C. C. JÚNIOR, A. W. M. T. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do *Process Tracing* para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 09-23, jan.-abr. 2015.

Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/52333>> Acesso em 30 Jun. 2018

HETTNE, BJÖRN; INOTAI, ANDRÁS; SUNKEL, OSVALDO (Org.). **National**

Perspectives On the New Regionalism in the South: Vol. 3. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.

NAARAJARVI, Teemu. China, Russia and the Shangai Cooperation Organisation: Blessing Or Curse For New Regionalism In Central Asia? vol. 10. **Asia Europe Journal**, 2012.

NOGUEIRA, João Pontes. A guerra do Kosovo e a desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do mil. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 143-160, Oct. 2000. Disponível

em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 jun. 2018.

PONS, Silvio. Império, estado e ideologia na URSS stalinista. **Lua Nova**, São Paulo , n. 75, 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452008000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 Out. 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico:métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo/RS: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://migre.me/eqVxf>> Acesso em 01 jun. 2018

RIBEIRO, Erik Herejk. A Expansão da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX): Uma Coalizão Anti-Hegemônica? In: I Seminário Internacional de Ciência Política, Estado e Democracia em Mudança no século XXI. I Seminário Internacional de Ciência Política, set. 2017, Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RIBEIRO-A-Expans%C3%A3o-da-Organiza%C3%A7%C3%A3o-para-a-Coopera%C3%A7%C3%A3o-de-Xangai-Uma-Coaliz%C3%A3o-Anti-hegem%C3%B4nica.pdf>> Acesso em 30 set. 2018.

SEGRILLO, Ângelo. A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (org.). **Uma longa transição – Vinte Anos de Transformações na Rússia**. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 4, p. 137-154. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_russia.pdf#page=40>. Acesso em 29 out. 2017.

SEGRILLO, Angelo. A questão da democracia na Rússia pós-soviética. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (Org.). **O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI**. Brasília, 2012. Cap. 3, p. 97-128. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3042>>. Acesso em 29 out. 2017.

SHIN, MyungJoo. Análise da formação de Complexos Regionais de Segurança (CRS): um estudo comparativo entre a América do Sul e o leste asiático. 2015. 98 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/136792>>. Acesso em 10 jun. 2018.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 25, n. 1, p. 47-80, June 2003 . Available from<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 Oct. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292003000100002>.

THE WORLD BANK. *Armed Forces Personnel, total*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?end=2016&locations=RU-CN-US&start=1980>> Acesso em 07 ago. 2018.

THE WORLD BANK. *GDP*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=RU-CN-US&start=1980>> Acesso em 02 jun. 2018.

THE WORLD BANK. *Military Expenditure*. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2016&locations=RU-CN-US&start=1980>> Acesso em 02 jun. 2018

VENESSON, Paul. Case studies and process tracing: theories and practices. In: DELLA PORTA, Donatella. KEATING: Michael. *Approaches and Methodologies in Social Sciences: a pluralist perspective*. New York: **Cambridge University Press**, 2008. p. 223-239.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar? **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 46, n. 1, June 2003. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 out. 2017.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Outubro/2018.

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 3 | 2018

*Usos estratégicos de las negociaciones
comerciales internacionales en un
orden de hegemonías en disputa*

Julieta Zelicovich

 Igepri
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 unesp
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

USOS ESTRATÉGICOS DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES EN UN ORDEN DE HEGEMONÍAS EN DISPUTA

Julieta Zelicovich¹

Resumen: En el contexto de la disputa por la hegemonía, en este trabajo se analiza cómo ha impactado la transformación de la política comercial externa norteamericana a partir de la asunción de la administración Trump en los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales. Se argumenta que las negociaciones comerciales internacionales tienen un valor estratégico como instrumento de política internacional frente al cambio en el escenario global. Se identifican cuatro tendencias para las negociaciones comerciales internacionales y se propone una tipología para las mismas, en función de los ejes cooperación-confrontación y cambio de reglas de juego – preservación del status quo. Se trata de un estudio de casos múltiples, aunque no comparado, de base cualitativa, con énfasis en el análisis documental.

Palabras claves: negociaciones comerciales internacionales; estrategias de negociación internacional; crisis de globalización; Trump.

STRATEGIC USES OF INTERNATIONAL TRADE NEGOTIATIONS IN AN ORDER OF HEGEMONIC DISPUTES

Abstract: In the context of the hegemonic dispute, this paper analyzes how the transformation of the American foreign trade policy since the assumption of Trump's administration have impacted in the scenarios of international trade negotiations. It is argued that international trade negotiations have a strategic value as an instrument of international policy in the face of the change of the global scenario. Four trends for international trade negotiations are identified and a typology, based on the axes of cooperation-confrontation and change of rules of the game-preservation of the status quo, is proposed. It is a multiple case study, although not compared, with a qualitative basis, and with emphasis on documentary analysis.

Keywords: international trade negotiations; international negotiation strategies; globalization crisis; Trump.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora en Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Este trabajo tiene como meta analizar cómo ha impactado la crisis de globalización en los escenarios de negociaciones comerciales internacionales en curso, y cómo los países han tendido a responder al “efecto Trump”, en el marco de una gobernanza global del comercio internacional en transición, y de un orden de hegemonía en disputa.

La elección de Trump como presidente de EEUU, así como el referéndum por el Brexit, han sido considerados los acontecimientos más simbólicos del proceso de la llamada crisis de globalización². Conforme a la literatura del *mainstream*, en torno al año 2016, se produjo un crecimiento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (HALE; HELD, 2018) acompañado de una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales (no cuestionadas anteriormente) (ZURN, 2018). Las causas de la crisis combinan elementos coyunturales, como alternativas electorales no disponibles en períodos anteriores, con procesos de larga data, como “promesas incumplidas” en torno a los desafíos de la globalización (HALE; HELD, 2018). En términos de orden internacional, los rasgos en los que todos acuerdan son una pérdida de hegemonía y un menor liderazgo de EEUU; la expansión de lecturas mercantilistas y el creciente cuestionamiento a los pilares del orden liberal (IKENBERRY, 2017; HAYS, 2017). Conforme Actis y Busso (2017) se trata de una globalización “descarriada”, que resulta disfuncional a los intereses de EEUU y utilitaria a los intereses de China. En ese proceso, mientras que el Brexit concentra su impacto en políticas del Reino Unido, la elección de Trump es tanto una crítica a la aplicación de políticas domésticas como al sistema internacional; y la orientación adoptada por esta administración ha tenido importante proyección externa (PRIMO BRAGA, 2017; ACHARYA, 2017).

Las negociaciones comerciales internacionales, entendidas como respuesta cooperativa a los problemas que los estados enfrentan en sus relaciones comerciales internacionales³, han sido receptivas al cambio en el contexto internacional. Como sostiene Gilpin, en el marco de una economía globalizada, “*economic regionalism has become an important component in the*

² En términos metodológicos resulta pertinente aclarar la distinción entre evento, acontecimiento y proceso. Evento remite a acontecimientos delimitados espacial y temporalmente, definidos por características generales (aplicables a muchos casos); acontecimiento es en cambio una ocurrencia que es característica de un único caso. Conforme la teoría, los contextos en los cuales los eventos y acontecimientos suceden les aportan significado y dan forma a sus efectos causales. Los procesos son un tipo particular de secuencia, en la cual se presentan eventos ordenados temporalmente, y que pertenecen a un modo coherente de actividad. (FALLETI; MAHONEY, 2016, p.189-191).

³ Si bien negociaciones comerciales se han entendido tradicionalmente como la firma de acuerdos de integración (zona de libre comercio, unión aduanera, etc.), sostenemos que debe ahondarse en un concepto más amplio, de negociaciones para resolver conflictos de negociaciones comerciales internacionales, cuya instrumentación puede ser la eliminación de aranceles, como también la adopción de otro tipo de políticas de cooperación en materia de relaciones comerciales internacionales.

national strategies of the major economic powers to strengthen their respective domestic economies and their international competitiveness” (GILPIN, 2001, p. 358). El cambio en el escenario internacional, signado por las disputas por la hegemonía, obliga a ajustes en la política exterior del Estado, incluida aquella dirigida a las negociaciones comerciales internacionales.

En la literatura, la existencia de liderazgos hegemónicos, la presencia de instituciones, los valores y principios compartidos, la permanencia (o remoción) del status-quo, e incluso cuestiones de seguridad, han sido señalados como factores que pueden explicar la propensión de los Estados a establecer negociaciones comerciales internacionales y firmar acuerdos entre sí. La búsqueda de acuerdos comerciales como reacción estratégica a una crisis de hegemonía fue una interpretación bastante extendida en la década del ‘90 (Milner, 1999). De cara al siglo XXI, también se ha vinculado la celebración de las negociaciones comerciales internacionales con las disputas de poder en torno a la gobernanza global del comercio internacional (Bouzas y Zelicovich, 2014).

Las negociaciones comerciales internacionales han reflejado las tensiones que se sucedieron al recambio presidencial en EEUU. Así, sostenemos que tal acontecimiento ha acelerado la cadencia del proceso de la “crisis de la globalización”, y ello ha impactado en las negociaciones comerciales internacionales, produciendo efectos sobre el proceso de transformaciones que ya venía cursándose en el escenario de la gobernanza global del comercio internacional.

Mientras que, el mundo “pre-Trump” podía resumirse por dos tendencias: por un lado, auge de las negociaciones megaregionales con enfoque de “regionalismo del siglo XXI” y, por otro lado, crisis de la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁴; la gobernanza global del comercio internacional en la era Trump, se manifiesta en: i) profundización de la crisis de las negociaciones multilaterales; y ii) dispersión de estrategias de negociaciones comerciales internacionales, con cuatro variantes: en primer término, “Vía Trump de revisión de la globalización”, centrada en un enfoque mercantilista y de reciprocidad específica; “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, el cual busca la construcción de liderazgos a partir de la agenda de liberalización comercial; “Expansión de negociaciones como mecanismo contra-crisis”, en donde se presenta una suerte de “abrazo tardío” a la globalización liberal; y finalmente, “Negociaciones comerciales regionales asincrónicas”, procesos preexistentes que no han variado su cadencia en relación a la llamada crisis de globalización.

⁴ Véase, por ejemplo, Bouzas y Zelicovich (2014).

En los próximos apartados se desarrollan estos cuatro tipos de tendencias en las negociaciones comerciales internacionales preferenciales⁵, acorde al siguiente orden. En primer lugar, se recurre al enfoque de McKibben (2015) para ordenar estas estrategias identificadas según ejes conceptuales. Seguidamente se exponen las características y sub-tipos observados en cada categoría. Por último, se ensayan las conclusiones del trabajo. Se trata de un estudio de casos múltiples, aunque no comparado, de base cualitativa, con énfasis en el análisis documental. El recorte temporal comprende desde enero 2017 a julio 2018.

II. Las negociaciones comerciales internacionales como estrategia

Acorde a McKibben (2015) dos ejes resultan fundamentales para entender la estrategia de un estado en un proceso de negociación. En primer lugar, cómo se relacionan con las reglas de juego, es decir con los factores que estructuran la negociación: los temas incluidos en la agenda de negociaciones, las alternativas disponibles al acuerdo negociado, y la distribución de ganancias absolutas o relativas. Las estrategias se dividen entre aquellas que buscan cambiar las reglas de juego (*rule-changing strategies*) y las que aspiran a perpetuarlas (*rule-compliant strategies*). En segundo término, McKibben analiza si lo que prima es un enfoque cooperativo o confrontativo: mientras que el cooperativo se caracteriza por otorgar concesiones y ofrecer pagos laterales; el confrontativo se distingue por buscar extraer concesiones de su contraparte, valiéndose para ello de tácticas como la amenaza al veto, la formación de coaliciones de oposición o bloqueo, o la alteración de las alternativas al acuerdo negociado (conocido como BATNA, por sus siglas en inglés) del resto de los negociadores. No se trata de estrategias dicotómicas, sino más bien de un continuo entre un extremo y el otro, pero que -aun así- pueden vincularse dando lugar a cuatro combinaciones: estrategias *rule-changing* cooperativas; estrategias *rule-compliant* cooperativas; estrategias *rule-changing* confrontativas y estrategias *rule-compliant* confrontativas⁶.

La adopción de una estrategia de cambio o de aceptación de reglas de juego está condicionada por la existencia de factores como las características institucionales del escenario

⁵ El análisis de la crisis de las negociaciones multilaterales de comercio no será abordado en el presente trabajo. Sobre ello véase Wolfe (2015); Primo Braga y Hoekman (2017); Torres (2017); etc.

⁶ Ejemplos que propone la autora para cada par son, respectivamente, la mediación de EEUU en las negociaciones de Camp David; las concesiones realizadas por Obama hacia el gobierno de Rusia en relación a la instalación de misiles en Europa del Este; las acciones de Corea del Norte en los 90's y 2000'; y las acciones de veto en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (MCKIBBEN, 2015: 35-47).

de las negociaciones, las capacidades materiales del Estado⁷, y los incentivos para cambiar las reglas de juego. Las negociaciones internacionales, incluidas las de comercio, se basan así en las relaciones de poder entre los Estados, en función de las expectativas que estos tienen de su mutua relación, y de los contextos en los que se negocia.

Mientras que McKibben (2015) aplica este marco para entender las conductas de los Estados en una mesa de negociación, en este trabajo aplicaremos estos conceptos para entender las conductas de los Estados en un nivel *meta*, en relación a la gobernanza global del comercio internacional, como campo específico que expresa las pujas de poder a nivel mundial.

La gobernanza global del comercio internacional está conformada por los procesos e instituciones que ordenan la cooperación internacional entre actores estatales y no estatales en materia de comercio internacional. El anclaje empírico del concepto trasciende a la OMC como organismo internacional, para entenderlo como orden internacional legalizado, prioritario pero no único. Las negociaciones comerciales preferenciales, destinadas a la liberalización del comercio o a la administración específica de problemas dentro de los intercambios entre países, también forman parte de esta gobernanza global; así como las regulaciones entre privados (aunque en este trabajo nos centraremos sólo en el Estado.). Reflejando una determinada distribución de poderes, la gobernanza global del comercio internacional ha logrado mantener constante la estructura de orden prioritario y de valores compartidos en torno a las relaciones comerciales internacionales y transnacionales, pero ha sido dinámica en la producción de normas, respondiendo a los cambios que se sucedieron en las prácticas del comercio desde mediados de siglo XX, momento fundante de su configuración. Desde comienzos del siglo XXI, sin embargo, esta capacidad de adaptación ha evidenciado limitaciones y se ha extendido la idea de que la gobernanza global del comercio internacional se encuentra en transición, a medida que se acentúa la erosión de la hegemonía norteamericana y emergen actores y procesos alternativos como ejes de poder⁸.

En dicho escenario las negociaciones comerciales internacionales adquieren valor estratégico, por su capacidad para alterar o disputar los contenidos y sentidos de la gobernanza global del comercio internacional, y para responder a tales cambios. El uso de acuerdos de comercio como estrategia de política internacional ha sido referido anteriormente en Milner y

⁷ Sostiene McKibben que “rule-changing strategies rely heavily on the use of threats and promises. States must have both the capability and the incentive to carry them out for these threats and promises to be credible, and thus effective in changing the rules.” (MCKIBBEN, 2015, p. 79).

⁸ Véase, por ejemplo, Stiglitz (2008).

Mansfield (1999)⁹, así como en Bouzas y Zelicovich¹⁰ (2014), entre otros trabajos. Consideramos que el trabajo de McKibben puede contribuir a elaborar una tipología de las estrategias a nivel meta. En tal sentido, sostenemos que las estrategias identificadas en el apartado anterior pueden ordenarse en razón de los ejes cooperación/confrontación y cambio de las reglas de juego/mantenimiento del status-quo, entendiendo por esto el orden liberal como paradigma de la gobernanza global del comercio internacional (tabla 1).

Sostenemos que la “Vía Trump de revisión de la globalización” puede entenderse como una estrategia confrontativa de cambio de las reglas de juego; en tanto que “Regionalismo estratégico del siglo XXI” se presenta como una estrategia cooperativa de cambio de las reglas de juego. Las tendencias de “Expansión de las negociaciones comerciales como mecanismo contra-crisis” y de “Negociaciones comerciales asincrónicas” serían ambas estrategias cooperativas, y de mantenimiento del status quo (*rule-compliant*). Por su parte, cabe señalar que no encontramos en el escenario del período bajo estudio un ejemplo de uso de negociaciones comerciales internacionales de tipo preferencial como estrategia *rule-compliant* confrontativa¹¹.

Tabla 1. Estrategias de negociaciones comerciales internacionales en la crisis de globalización

	Confrontación	Cooperación
Cambio	1. Vía Trump de revisión de la globalización	2. Regionalismo Estratégico con agenda del siglo XXI
Status quo	0. ----	3. NCI contra-crisis 4. NCI asincrónicas

Fuente: Elaboración propia en base a McKibben (2015)

⁹ En trabajos como Milner y Mansfield se reconoce que los países pueden celebrar acuerdos comerciales no sólo por el hecho de que existe un interés económico entre sí, sino también como reacción “estratégica” a la conducta de otros Estados que establecieron acuerdos comerciales previamente (sea para disminuir la erosión de ventajas o competitividad o sea para igualar los beneficios percibidos por éstos), o como acción “estratégica” para ganar poder de mercado y poder de negociación (esto especialmente en el caso de los países en desarrollo). (MANSFIELD; MILNER, 1999)

¹⁰ Estos autores sostienen el uso de los acuerdos regionales con otros fines que trascienden la propia naturaleza del objeto negociado (ej. crear un mercado regional ampliado), reconociendo interacciones tanto domésticas como sistémicas. Conforme a estas interpretaciones puede sostenerse que “estos acuerdos [los de las megaregionales] son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando *de facto* la relevancia del *status quo* multilateral” (BOUZAS; ZELICOVICH, 2014, p. 979).

¹¹ Sostiene McKibben que en un caso semejante “a state’s strategy focuses on extracting concessions from other states in order to achieve an agreement as close as possible to its own ideal point” (2015:36); y agrega “In these cases, the rules of the game are not changed, but the veto, delay of agreement, or veto threat imposes the current no-agreement outcome on the other states” (2015:36). Esta tipología puede observarse más recurrentemente en las negociaciones de Ronda Doha, que en los escenarios de negociaciones comerciales preferenciales sobre los que se centra este *paper*.

III. Vía Trump de revisión de la globalización

A partir de la asunción del gobierno de Trump, EEUU presentó nuevos lineamientos respecto de su política comercial externa, y en particular, de sus objetivos, principios e instrumentos en las negociaciones comerciales internacionales. Sobresale el cambio de un enfoque liberal a uno mercantilista; el énfasis en el bilateralismo, por sobre los escenarios multilaterales; la adopción de una reciprocidad específica en lugar de una reciprocidad difusa; y el alejamiento de las reglas vigentes. En uno de los documentos base de la política comercial externa norteamericana de la administración Trump se afirma que:

President Trump has launched a new era in American trade policy. His agenda is driven by a pragmatic determination to use the leverage available to the world's largest economy to open foreign markets, obtain more efficient global markets and fairer treatment for American workers (USTR 2018: 2).

El mercantilismo es lógica filosófica-económica que subyace al gobierno que asume en 2016. Se trata de una escuela de pensamiento que tuvo su auge en el período del siglo XVI al XVIII y que asocia el superávit de la balanza comercial con el poder y seguridad del Estado. Este enfoque lleva a la administración Trump a concebir a las relaciones comerciales internacionales como un juego de suma cero, cuyo principal indicador es el resultado de la balanza comercial. De allí que el déficit comercial (el cual rondaba los 796 mil millones de dólares al asumir Trump) sea percibido como el principal problema de los EEUU en la globalización; y que la estrategia para resolverlo sea confrontativa, y esté centrada en ganancias relativas.

En el diagnóstico de la causa de esta problemática, los documentos y discursos de la política comercial externa apuntan a la conducta de terceros Estados que habrían aprovechado de las políticas norteamericanas. Esta lectura implica un abandono de un enfoque de reciprocidad difusa¹², el cual sería precisamente origen de las políticas que permitieron que otros obtengan beneficios en la globalización a costas de EEUU. En su lugar, la administración Trump impulsa la adopción de una reciprocidad específica. Y es en ese espíritu de ideas que se produjo un alejamiento del multilateralismo, el retiro de EEUU del Acuerdo Transpacífico y la revisión de los demás acuerdos firmados por administraciones previas, con especial énfasis en

¹² Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo. De esta forma, los países involucrados esperan que el acuerdo produzca una "equivalencia aproximada de los beneficios en el agregado y en el tiempo" (RUGGIE, 1992, p. 571).

el NAFTA y en el KORUS. También se llevó a cabo una política de protección del comercio, que entró en conflicto con el entramado normativo internacional vigente.

Respecto del alejamiento del multilateralismo, existía ya un antecedente en la administración Obama, la cual había priorizado las negociaciones megarregionales como estrategia de inserción en las relaciones comerciales internacionales¹³. La administración Trump, acentuó este alejamiento del multilateralismo y sostuvo de manera explícita que el bilateralismo debía ser la mejor manera para resolver los conflictos. Además desarrolló una política de confrontación con la OMC¹⁴, a partir de un cuestionamiento al órgano de solución de diferencias y la sistemática aplicación del veto a los candidatos a ser designados jueces del mecanismo de apelaciones. Esta preferencia hacia el bilateralismo se plasma en el “Trade Policy Agenda and Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program” del año 2017:

The overarching purpose of our trade policy – the guiding principle behind all of our actions in this key area – will be to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans (...) As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations – and by renegotiating and revising trade agreements when our goals are not being met. (USTR, 2017)

En cuanto a las medidas proteccionistas, desde enero de 2017 a julio de 2018, EEUU implementó 253 medidas restrictivas del comercio¹⁵. El punto crítico de estas medidas no ha sido tanto su cantidad (por ejemplo en el año 2012 se aplicaron 221 medidas dañinas del comercio), ni el comercio abarcado, sino la naturaleza de las mismas, en confrontación y desafío con los compromisos internacionales en la OMC¹⁶, sumado a la relevancia que se les otorgó en el discurso del poder ejecutivo tanto hacia dentro como hacia fuera de los EEUU. Se combinaron medidas de salvaguardia (sobre lavarropas y paneles solares), suba de aranceles generales (acero y aluminio¹⁷) bajo la pretensión de ser excepciones por razones de seguridad

¹³ El cambio de énfasis se aprecia en el documento “2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”. No obstante, la combinación entre negociaciones preferenciales y multilaterales puede identificarse de manera sistemática en la política comercial externa de los EEUU desde comienzos de la década del 80 (MENDOÇA, 2013).

¹⁴ Por su parte, dentro de las negociaciones OMC, la posición de EEUU en el marco de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires fue la de no avanzar en las negociaciones en tanto países como India y China siguieran gozando de concesiones especiales. La reciprocidad específica implica un límite para las flexibilidades que pudiera dar lugar el trato especial y diferenciado.

¹⁵ Se aplicaron 143 medidas proteccionistas en 2017 y 108 en la primera mitad de 2018 (Global Trade Alert). Las restricciones sobre las importaciones fueron acompañadas por la sanción de una reforma fiscal que hizo hincapié en la internacionalización de las empresas.

¹⁶ La compatibilidad de estas medidas con las normas OMC es considerada en el Órgano de Solución de Diferencias de OMC, en los casos DS535, DS543, DS544, DS545, DS546, DS547, DS548, DS550, DS551, DS552, DS554 y DS556.

¹⁷ Los principales afectados por esta medida fueron socios tradicionales de EEUU, como Canadá. Las importaciones de acero y aluminio de China ya estaban cubiertas por una medida antidumping previa.

nacional, y aranceles para socios específicos (un listado de diversos productos por un volumen de 34 billones de dólares, en julio 2018, contra China) por pretendidas situaciones de comercio “injusto”, especialmente en lo atinente a transferencia tecnológica y propiedad intelectual (sección 301 de la Trade Act de 1974).

En cuanto al retiro de EEUU del Acuerdo Transpacífico, éste había sido una de las promesas de campaña de Trump, que se volvió efectiva apenas haber asumido (en enero 2017). La decisión tuvo un fuerte impacto simbólico, hacia dentro de EEUU como también en los círculos políticos y académicos de las relaciones comerciales internacionales, puesto que le dio credibilidad a la agenda de campaña. En reemplazo del TPP, la estrategia bilateral era propuesta como una mejor forma de llevar adelante las relaciones comerciales internacionales; en las cuales, se sostenía, no debían “sacrificarse” empleos norteamericanos, ni reducir el margen de maniobra de la política norteamericana o reducir la soberanía estatal (USTR, 2018).

Este era un malestar que supuestamente acarrearían los acuerdos firmados previamente. De allí que la “Vía Trump de reforma de la globalización” implicara la revisión del acervo de tratados comerciales de EEUU. Así se formuló una agenda de negociaciones preferenciales que se enfocó en el cambio de las reglas vigentes y priorizó la estrategia de confrontación. Se sostuvo que:

For too long, the rules of global trade have been tilted against American workers and businesses. This will change. Already our trading partners know that the United States will alter – or terminate – old trade deals that are not in our national interest. We have launched aggressive efforts to revise our trade agreements with our NAFTA partners and with South Korea. Furthermore, we intend to actively pursue new and better trade deals with potential partners around the world (USTR, 2018, p. 3).

Conforme al Departamento de Comercio de los EEUU, el NAFTA habría permitido a las empresas norteamericanas aprovecharse de los bajos salarios mexicanos a costa de los trabajadores de EEUU; y si bien el NAFTA tenía provisiones en derechos laborales y ambientales, estos no resultaban lo suficientemente sólidos (USTR, 2018). Por su parte, en el acuerdo con Corea del Sur, EEUU detectaba que los resultados alcanzados no habían sido los esperados (mayores ganancias relativas por parte de Corea del Sur, que significaban un incremento en el déficit norteamericano) y que esto se debía a la laxitud del cumplimiento de los compromisos por parte de Corea del Sur.

Las negociaciones por la revisión del NAFTA comenzaron en Agosto 2017. EEUU planteó dos objetivos: por un lado, “modernizar” el acuerdo con estándares del siglo XXI, entre los que se mencionan comercio digital, propiedad intelectual, ciberseguridad, prácticas regulatorias, empresas estatales. Se incorporan normativas que EEUU busca extender como

estándar para todo el comercio global; se trata de una de las maneras en las cuales este acuerdo se presenta como *rule-changer*. En segundo término la negociación buscó “rebalancear” el NAFTA, lo que alude a las ganancias relativas y la reciprocidad específica. Un punto nodal son las empresas norteamericanas que radican sus inversiones fuera del territorio. Otros contenidos relevantes del proceso de negociación incluyen iniciativas para pretender elevar el contenido regional de norma de origen, especialmente en el sector vehículos; y la incorporación de una cláusula *sunset* o de terminación anticipada del tratado. La estrategia de EEUU ha sido eminentemente confrontativa, destacándose tácticas como la modificación del BATNA a través de subas de aranceles, y la amenaza al veto o abandono de la mesa de negociación. Por ejemplo, en junio 2016, en el marco de su campaña electoral, Trump sostuvo: “*If they do not agree to a renegotiation, then I will submit notice under Article 2205 of the NAFTA agreement that America intends to withdraw from the deal*”¹⁸.

En cuanto al acuerdo con Corea del Sur, en Octubre de 2017 ambos países decidieron modificar el acuerdo firmado en 2007 y puesto en vigor en 2012. En marzo 2018 por su parte, llegaron a un acuerdo de principios para la revisión. EEUU en la renegociación apuntó a obtener un comercio “más equilibrado”, haciendo énfasis en las reciprocidades específicas. Por otra parte, buscó mejorar el acceso para el sector de automotores y autopartes. Al analizar los elementos disponibles de la revisión del acuerdo¹⁹ puede observarse que EEUU se ha enfocado en extraer concesiones por parte de Corea del Sur (PALMER, 2018); y que la suba de aranceles sobre acero y aluminio ha sido uno de los recursos utilizados para alcanzar ese fin; confirmando entonces que se trata de una estrategia de tipo confrontativa y orientada hacia el cambio de normas.

En ambos casos la estrategia de negociación ha buscado extraer concesiones por parte de los otros estados (enfoque confrontativo) y ha apuntado a re-escribir las reglas de juego (redefinir la globalización, sobre una reciprocidad específica por parte de EEUU). Un tema clave ha sido el énfasis en modificar las ganancias relativas resultantes de los acuerdos comerciales. No obstante, es preciso notar que este enfoque hace que se reduzcan las probabilidades de arribar a un acuerdo, en los procesos de negociación en curso (MCKIBBEN, 2015, p. 70). En un nivel meta, relativo a la gobernanza global del comercio internacional puede

¹⁸ Extractos del discurso disponible en Tani, M. (2016), “‘I don’t mean just a Little bit better’: Donald Trump threatens to leave NAFTA if elected” *Business Insider*, 28 junio 2016. Disponible en <https://www.businessinsider.com/donald-trump-nafta-tpp-trade-speech-2016-6>.

¹⁹ USTR. “New U.S. Trade Policy and National Security Outcomes with the Republic of Korea” marzo 2018. Disponible en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/new-us-trade-policy-and-national>

argumentarse que el desarrollo de la guerra comercial –implementación de medidas proteccionistas del comercio- ha sido una forma de alterar el BATNA del resto de los Estados, y que el impulso de modificaciones en los términos de los acuerdos negociados –tanto en la agenda contenida en los mismos como en la distribución de ganancias relativas-, supone un cambio de las reglas de juego con proyección global; dando lugar a una estrategia confrontativa y de cambio.

IV. Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI

La segunda de las tendencias identificadas en los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales a partir de enero de 2017 es la denominada “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, y que se centra en el ajuste que han presentado los proyectos megaregionales –muchos de los cuales ya estaban en curso al momento de asumir Trump-. Se trata de procesos negociadores que se distinguen por cuatro características específicas: i) reúnen países con una participación sustantiva en el comercio mundial; ii) presentan contenidos referidos como OMC+ y OMCx²⁰, con especial énfasis en la agenda de lo que Baldwin denomina “regionalismo del siglo XXI” (Política de competencia; Movimientos de capital; Propiedad intelectual; Inversiones); iii) tienen como meta generar patrones regulatorios que se extiendan luego a otros, especialmente en el ámbito de la OMC, respondiendo a una estrategia de poder internacional en la disputa por la gobernanza global del comercio internacional; y iv) se centran fundamentalmente en las redes globales de producción.

Durante el período 2008-2016 las negociaciones megaregionales fueron los procesos salientes de los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, el retiro de EEUU del ya firmado TPP, y el congelamiento de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico (TTIP) implicaron un *impasse* en su dinámica, aunque no la finalización de este esquema de acuerdos comerciales dentro de la gobernanza global. Apenas unos meses más tarde, los procesos tomaron nuevo impulso, haciendo de ésta una de las tendencias más fuertes en el contexto actual. En efecto, tras el cambio en la política norteamericana, este tipo de regionalismo no desapareció sino que tanto Europa, como China y Japón continuaron impulsando procesos de negociación de “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”,

²⁰ Se denomina como OMC+ a las normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, y normas OMCx, a las que abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en la OMC.

con miras a incrementar su poder en el escenario internacional²¹. Se trata de una estrategia que es *rule-changer*, pero de tipo cooperativa; y que tiene tres variantes, según el actor protagonista.

En el caso de Europa, se trata de una estrategia blanda para incrementar su poder, buscando convertirse en un actor central en la preservación del libre comercio. A diferencia de la administración norteamericana, la Comisión Europea, en el “Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización” publicado en 2017, ha definido al multilateralismo como su vía predilecta –aunque no exclusiva-:

La cooperación multilateral con nuestros socios mundiales sigue siendo el enfoque que preferimos. A tal fin, debemos contribuir a la reforma y el fortalecimiento de las instituciones multilaterales para hacerlas más justas y más eficaces, de modo que sigan siendo una parte de la solución. Ahora bien, en un orden mundial cada vez más controvertido, también hemos de estar dispuestos a avanzar cooperando en el seno de coaliciones más reducidas, sin cerrar la puerta a que otros puedan sumarse cuando estén preparados. (COMISIÓN EUROPEA, 2017)

Tras algunos meses donde lo que primó fue la incertidumbre, desde mediados de 2017 la Unión Europea ha retomado una política activa de negociaciones comerciales internacionales inspirada en el conjunto de temas del regionalismo del siglo XXI, y bajo la búsqueda de un protagonismo en la gobernanza del comercio internacional. Europa logró avanzar en la firma y ratificación del acuerdo con Canadá (CETA); la ampliación del acuerdo México-Unión Europea y la firma de un importante acuerdo de comercio e inversiones con Japón; en tanto ha profundizado las negociaciones comerciales con MERCOSUR y Singapur.

En casos como el de México y el de Singapur se trata de acuerdos de segunda generación. Esto es, negociaciones que actualizan acuerdos ya establecidos previamente. El acuerdo con CETA y con Japón son considerados los acuerdos más novedosos dentro de la estructura de negociaciones comerciales externa del bloque europeo. En todos los casos se trata de acuerdos profundos, con una lógica del regionalismo del siglo XXI, donde inversión, servicios, movimientos de capital, facilitación del comercio, propiedad intelectual, resultan áreas prioritarias. En tanto que se trata de normativas OMCx y OMC+, y que buscan generar *templates* para negociaciones futuras, se trata de una estrategia *rule changers*.

²¹ Conforme Baldwin (2011) la demanda por el regionalismo del siglo XXI surge de la necesidad de las empresas multinacionales. De allí que el interés persista, a pesar del cambio de gobierno en EEUU. Si se asume al regionalismo del siglo XXI como una agenda global de reformas pro-globalización existe una interpretación bastante extendida en la literatura según la cual “los gobiernos de las principales potencias económicas asumieron el papel de promotores del cambio, y fundamentalmente de su propio sector empresarial transnacional, en la búsqueda de mantener o asumir el liderazgo de las nuevas formas de competencia que se avecinaban. Del mismo modo, las principales instituciones multilaterales (FMI, Banco Mundial) se convirtieron no sólo en destacadas promotoras sino en inductoras de los cambios” (BASAVE, 2007, 202).

En el caso de las negociaciones UE-Japón las mismas resultan significativas por el volumen del comercio involucrado, pero también por su proyección estratégica dentro de la gobernanza del comercio global y el valor atribuido al acuerdo por las partes. Según Cecilia Malmström, comisaria europea de Comercio, se trata del mayor acuerdo bilateral de comercio negociado por la UE e implica el área económica abierta más grande del mundo. El discurso en ocasión de la firma del tratado contiene elementos que apuntan a dicha proyección estratégica, como también a la priorización de un enfoque cooperativo, aún dentro del cambio de normas que el acuerdo prevé. Por ejemplo, Juncker, presidente de la Comisión Europea, sostuvo que:

we are leading by example, showing that trade is about more than tariffs and barriers. It is about values, principles and finding win-win solutions for all those concerned” y que “We have taken our time to make sure that any agreement is fair and benefits all sides. We both know that free trade can only be fair trade if there is a level playing field and clear rules to follow²².

En Suzuki (2017) se rastrea una serie de vinculaciones de cuestiones dentro de la agenda que hicieron posible el acuerdo –entre alimentos y vehículos, por ejemplo-, reforzando la idea de que se trata de un enfoque cooperativo. También en Frenkel y Benedikt (2017) se identifican concesiones por parte de la Unión Europea hacia Japón, entre otros, en regulaciones en torno a la pesca de ballenas.

En cuanto a su grado de incidencia sobre las reglas de juego, si bien el foco del acuerdo se mantuvo en la agenda tradicional de acceso a mercado (SUZUKI, 2017) se incluyen innovaciones en los capítulos de comercio de servicios (con disposiciones específicas por ejemplo para servicios postales y de mensajería; o disposiciones en materia de servicios financieros donde la regulación es OMC+); en disposiciones relativas a la protección de datos y derechos de propiedad intelectual e industrial; gobernanza corporativa²³ y lucha contra el fraude.

Una segunda variante de casos del regionalismo estratégico basado en el regionalismo del siglo XXI es el de los países del pacífico que decidieron dar continuidad del TPP conduciendo al establecimiento del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), también conocido como “TPP de los 11”²⁴. Esta decisión, encabezada por Japón, se

²² Statement by President Jean-Claude Juncker at the joint press conference with Donald Tusk, President of the European Council, and Mr Shinzō Abe, Prime Minister of Japan at the EU-Japan Summit, 17 de Julio 2018. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-4550_en.htm

²³ Se trata de la primera vez que un acuerdo comercial de la UE incluye un capítulo específico sobre gobernanza corporativa. El mismo se basa en los principios del G-20 y la OCDE sobre gobernanza corporativa y refleja las mejores prácticas y normas de la UE y Japón en este ámbito.

²⁴ Sin el aporte de EEUU las economías de las naciones del CPTPP representan el 14% del PIB mundial y 13% del comercio mundial, reuniendo una población de 500 millones de personas.

alcanzó en noviembre de 2017 y, tras una serie de encuentros en los que se decidió la suspensión de algunas medidas contempladas en el tratado original²⁵, fue firmado el nuevo acuerdo en marzo de 2018. Para Japón se trata de una vía estratégica para posicionarse como un actor influyente en la gobernanza del comercio global y mejorar su estrategia geopolítica (SOLIS; URATA 2018).

En un nivel meta, el acuerdo de TPP11 pueden entenderse como una estrategia *rule-changer*, en tanto que aún sin la participación de EEUU contiene una importante cantidad de compromisos OMCx y OMC+, de la mano de la agenda del siglo XXI, y mantiene la preocupación de generar influencia con este tipo de compromisos en terceros acuerdos. Este rasgo, contenido en el TPP, ha sido ampliamente discutido en la literatura. La estrategia para ello es a partir de concesiones mutuas, entendiendo a las relaciones comerciales internacionales como relaciones *win-win*.

La tercera variante de regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI es la impulsada por China, en una serie de instrumentos tales como: la Nueva Ruta de la Seda, el Acuerdo Regional de Asociación Económica Global (RCEP), y otros acuerdos como el China-Japón-Corea²⁶. Al igual que en los casos anteriores se trata de una estrategia *rule-changing*, pero que inicialmente es de tipo cooperativa: se llega a ello a través de negociaciones en las que el enfoque es de ganancias mutuas y no de suma cero. No obstante, existen matices según el proceso de negociación que se trate.

Es a partir de la publicación del XIII Plan Quinquenal, en 2016, que China plantea como meta incrementar su rol en la coordinación internacional de las políticas económicas, convirtiéndose en un *rule-maker*, antes que en un *rule-taker* en la gobernanza global del comercio internacional. Mientras que en la OMC ha mantenido un bajo perfil, las negociaciones comerciales preferenciales se han transformado en una herramienta destacada para esta meta. Desde 2001, China ha celebrado 17 acuerdos de libre comercio y un acuerdo de preferencias arancelarias, en tanto que posee 13 procesos de negociaciones en curso, y 10 más bajo estudio. Los más relevantes entre estos, el Acuerdo Regional de Asociación Económica Global (RCEP)²⁷, está en negociación desde el año 2013, en tanto que la Nueva Ruta de la Seda, “One Belt, One Road” (OBOR), fue anunciada en 2013, y lanzada en 2015.

²⁵ Se trata de compromisos en los capítulos de inversión, propiedad intelectual, productos farmacéuticos, servicios postales y, en menor medida, en compras gubernamentales y servicios de Internet.

²⁶ Estas iniciativas se complementan además con el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o el Nuevo Banco de Desarrollo.

²⁷ El RCEP es un tratado económico aún en vías de negociación, en el que intervienen Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, y los diez países de la ASEAN. Para muchos, se trata de una respuesta con carácter geopolítico a la iniciativa norteamericana del Acuerdo Transpacífico (TPP); para otros en cambio, es

La orientación dada por Trump a la política comercial externa contribuyó a que China acentuara su participación en la gobernanza del comercio global en los meses subsiguientes. En la cumbre de Davos de 2017, China reafirmó su creciente involucramiento en las cuestiones internacionales y un mayor compromiso con el libre comercio, al cual lo consideró “*to be a right strategic choice*”. Este compromiso se tradujo en una activa agenda de negociaciones, según la cual el gobierno chino “espera que al construir una red de zona de libre comercio de alto nivel que esté en línea con el nivel de desarrollo de China, cultivaremos conjuntamente un mercado global, mejoraremos la cadena de valor global y nos opondremos al proteccionismo comercial con acciones prácticas.”²⁸ [traducción propia].

El proyecto principal de China, el RCEP, se presenta como un mecanismo de liderazgo chino dentro de una estructura y lógica pre moldeada por las potencias occidentales. En el contexto de las políticas de Trump se lo define como un mecanismo de resistencia y mantenimiento del orden preexistente. En comunicaciones del Ministerio de Comercio de China se señala que: “Con el aumento del proteccionismo comercial y el unilateralismo, la construcción de zonas de libre comercio se está acelerando”, aludiendo a los resultados de las últimas rondas de negociación del RCEP. En efecto, este proceso lleva, a agosto 2018, 23 rondas de negociación transcurridas en las que se ha llegado a acuerdos en los capítulos de pequeñas y medianas empresas; cooperación económica y tecnológica; procedimientos de despacho de aduana, facilitación del comercio y contratación pública. En cambio en cuestiones como liberalización de bienes, la liberalización de servicios y la propiedad intelectual existen dificultades, especialmente dada la posición de India en estos temas y que China no ha sido tan concesivo en estos puntos del proceso de negociaciones, muy probablemente en razón del BATNA que tiene frente a esta negociación.

En efecto, otro de los procesos en curso es el del acuerdo China, Japón, Corea, países que a su vez forman el RCEP. Se trata de un acuerdo tripartito, lanzado en 2012, que reúne al 26% del comercio mundial (excluido el comercio intraeuropeo). Los potenciales impactos de este acuerdo tripartito son cuantiosos tanto en volumen de comercio como en términos de influencia sobre la gobernanza global del comercio internacional. Se sostiene que:

The trilateral FTA would have a tremendous impact on regional trade, economic growth and industrial structure in the three states in particular and on global trade and economic growth in general. At the same time, it would

producto del avance del regionalismo en Asia, puesto que este acuerdo conjuga a otras experiencias regionales previas que toman como nodo al ASEAN. Dentro de esta línea, el RCEP se plantea como una forma de resolver el “spaghetti bowl” de la región asiática, con lo cual uno de los objetivos claves es la armonización de regulaciones como las de la norma de origen y la facilitación del comercio (ZELICOVICH, 2017).

²⁸ “13 negociaciones de TLC están en curso en la estrategia de TLC de China”. Disponible en http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201807/38419_1.html

create feasible paths for free trade areas in Northeast Asia. Bi- or trilateral FTAs among the three nations could be a good starting point from which to build a regional economic mindset and system [Jin, Koo and Sul, 2006; Kimura and Ando, 2008; Choi, 2013; Madhur, 2013].” (PARK, 2017, p. 114)

La agenda se completa con las negociaciones con Consejo de Cooperación del Golfo, Sri Lanka, Israel, Noruega, Mauricio y Moldavia; y la actualización y/o ampliación de los acuerdos con Pakistán, Singapur y Nueva Zelanda

Mientras tanto, el OBOR tiene otros matices. Si bien no se trata de una iniciativa comercial, ha tenido impacto en la estrategia de negociaciones comerciales externas de China. Se identifican tres pilares dentro de este proyecto: el fomento del desarrollo económico a través de las inversiones en infraestructura; el incremento de relaciones de interdependencia con China; y un enfoque de priorización de los vínculos con la región próxima (LO, 2015). El mecanismo central es la inversión, pero ésta suele ser acompañada por distintos tipos de acuerdos de cooperación comercial. Se trata de un mecanismo alternativo al tipo tradicional del orden liberal²⁹, sustentado en una lógica *win-win* y de pagos laterales.

En síntesis, las tres variantes de “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, se presentan como procesos en los que las negociaciones comerciales internacionales son un mecanismo para alterar las normas de funcionamiento de la globalización y de la gobernanza global del comercio internacional. Todas disputan espacios de poder, a través de la generación de patrones regulatorios extensibles geográficamente, con una estrategia de tipo cooperativa, que propicia lógicas de ganancias recíprocas, concesiones mutuas, vinculaciones de temas en la agenda negociadora, y pagos laterales. La lógica del regionalismo del siglo XXI trasciende así el cambio de poder en los EEUU, dando sustento a las tesis –como la de Rodrik (2018)- que ponen el foco en la radicación del interés que impulsa esta tendencia en el sector privado (fundamentalmente, empresas multinacionales).

V. Negociaciones comerciales Internacionales como mecanismo contra crisis

En tercer lugar identificamos procesos de negociaciones comerciales internacionales que son emprendidos por los Estados como mecanismo de respuesta ante la crisis de la globalización, pero que a diferencia del regionalismo estratégico del siglo XXI, no apuntan a ser *rule-changers* sino *rule-compliant*. Sus protagonistas son países en desarrollo, que no

²⁹ Un elemento adicional en esta línea es la celebración de un “Foro de Cooperación Internacional de la Franja y la Ruta:” que busca ser un mecanismo sistemático de comunicación y coordinación entre los países afectados por esta iniciativa.

disputan el sentido de la globalización, y que han entendido que los TLC pueden ser una plataforma de inserción internacional. La prioridad está puesta en el acceso a mercados, la armonización de normas, y en una valoración de la cantidad de acuerdos alcanzados.

Uno de los casos es el del MERCOSUR. Este bloque tuvo una transformación en la orientación de sus políticas –dado el cambio en las administraciones de gobierno en Brasil y Argentina-, contemporáneo a la crisis de globalización. Frente al nuevo escenario los países del bloque regional buscaron revertir las políticas de la década anterior ligadas al regionalismo postliberal (SANAHUJA, 2012) y avanzar en una extensa agenda de negociaciones comerciales internacionales, a modo de “abrazo tardío de la globalización”, aún si el contexto resultara adverso para ello.

Dentro de la agenda externa del MERCOSUR, el proceso más relevante –tanto por el tipo de normas contenido como por el valor asignado a éste por las partes- es el de MERCOSUR-Unión Europea. Estas negociaciones toman como punto de partida, la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMI) de 1995. Tras varios años de *impasse*, en 2016, en el marco de la Presidencia Pro Tempore de Argentina, se retomaron las reuniones del Comité de Negociaciones Birregional de manera dinámica. El acuerdo es valorado positivamente en términos estratégicos para ambas partes, y de allí que se haya dado notorio impulso al proceso negociador en la búsqueda de un acuerdo. Tanto para la Unión Europea como para el MERCOSUR, se trata de una herramienta para mostrarse como actores que apoyan al libre comercio y al comercio basado en reglas, ganando visibilidad en la disputa por la gobernanza global de comercio internacional.

A pesar del impulso político, las negociaciones se enfrentan a complejidades estructurales, relativas a los sectores “ultrasensibles” de cada parte. Las dificultades radican en la composición de la oferta de bienes que uno y otro bloque realizaron en sus propuestas de liberalización, las cuales resultaron recíprocamente insatisfactorias. Para el MERCOSUR los temas prioritarios son las mejoras en cuotas del acceso a agrícola, mayores plazos en patentes y datos de prueba, requisitos específicos de origen para sectores claves, y el mantenimiento del régimen de *drawback* y admisión temporaria. Para la Unión Europea resulta prioritario el sector automotor, las indicaciones geográficas, lácteos y otros productos y servicios de transporte marítimo.

En el último período el MERCOSUR ha tendido a posiciones más cooperativas, realizando concesiones a las que anteriormente no estaba dispuesto, en razón del valor otorgado al acuerdo. Por ejemplo en la reunión de diciembre de 2017, en la búsqueda de un Acuerdo Político que se pudiera firmar en el marco de la Conferencia Ministerial de OMC en Buenos

Aires presentó mejoras a su oferta de comercio de bienes –aunque esta no tuvo una respuesta recíproca por parte de Europa. También ha realizado concesiones en, por ejemplo, indicaciones geográficas. Según Ramos Martínez, et. al., (2017) se trató de una estrategia para:

(...) lograr que la UE aceptara el tratamiento de la apertura del mercado de los vinos, que habían quedado excluidos de la oferta de la UE; asimismo, tenía como objetivo cumplir ciertas condiciones y prácticas vigentes en la UE, como el etiquetado, prácticas enológicas, nombres como vinos finos, reserva, etc”. En otros temas, como el draw back, la UE ha flexibilizado su posición buscando acercarse a la del MERCOSUR. En lo que se denominan sectores “ultrasensibles”, en cambio, las partes no han podido encontrar zonas posibles de acuerdo ni flexibilizar sus posiciones o establecer linkages que sean considerados aceptables. (RAMOS MARTÍNEZ, ET. AL., 2017)

Por su parte, con la Alianza del Pacífico, MERCOSUR viene desarrollando un acercamiento en el cual se complementen los acuerdos de libre comercio pre-existentes entre las partes³⁰, sobre la idea de una “convergencia en la diversidad”³¹. La “hoja de ruta”, agenda de trabajo conjunto establecida en abril de 2017, contempla aspectos como la acumulación de la norma de origen para la generación de cadenas regionales de valor, la adopción de una ventanilla única de comercio exterior, en el marco de la cooperación aduanera y la facilitación del comercio. En 2018 se adoptó un “Plan de acción” en el que se incluyeron el abordaje de las cadenas regionales de valor y acumulación de origen, facilitación de comercio, barreras no arancelarias, cooperación regulatoria, promoción comercial y MIPYMEs, facilitación del comercio de servicios, agenda digital, inversiones, comercio inclusivo y género, movilidad académica, turismo, cultura y movilidad de personas. Como sostienen Ramos Martínez, et. al. (2017) la convergencia entre ambos bloques “(...) se ha caracterizado por poner énfasis en facetas de la integración pragmáticas y concretas, más que por propuestas generalistas. La agenda focalizada en formación apunta a elementos pendientes y relevantes del proceso de integración”.

³⁰ Existe acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR-Chile; MERCOSUR-Perú; MERCOSUR-Colombia, Ecuador y Venezuela. Entre México y MERCOSUR existen acuerdos parciales.

³¹ La “Convergencia en la diversidad” aparece en la agenda en el año 2014, en un documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como insumo para el seminario Diálogo sobre la Integración Regional: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, que se celebró en Santiago, el 24 de noviembre de 2014. En el mismo se establece que la “convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas subregionales o regionales de valor. En efecto, la competitividad de estas cadenas depende en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por ende, trabajar conjuntamente en esas áreas contribuiría a dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión, favoreciendo así una mayor integración productiva. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, existe un amplio espacio para el trabajo conjunto de mutuo beneficio.” (ROSALES, ET. AL., 2014).

Se trata de un mecanismo de trabajo conjunto, donde la estrategia que prima es de tipo cooperativa. Es un modo de negociación sumamente flexible, en el que se aplica un enfoque de ganancias mutuas de la relación comercial, y de diálogo para encontrar espacios posibles de acuerdo. No hay ni alteraciones del BATNA, ni pagos laterales, ni amenazas de veto. En tanto que el comercio birregional es bajo³², la convergencia se apoya en un ideario compartido. En la Declaración Conjunta de Puerto Vallarta, de julio 2018, se reconoce, por ejemplo “el compromiso que ambos agrupamientos tienen con la integración regional y el libre comercio, así como la oportunidad que presenta la actual coyuntura para ser más competitivos en el comercio global y más atractivos para la inversión extranjera como motores del crecimiento de nuestras economías”. El diálogo birregional se complementa con el enfoque bilateral, entre los 8 países involucrados.

En el recorte temporal de este trabajo, el MERCOSUR ha mantenido además negociaciones comerciales también con Canadá (marzo 2018); EFTA (enero 2017); Nueva Zelanda (abril 2018); Singapur (en etapa preliminar); Corea del Sur (diciembre 2017). Asimismo se retomaron negociaciones con países como Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto, que forman parte de la agenda sur-sur del período 2002-2016, en tanto se establecieron diálogos con India para ampliar el acuerdo de preferencias comerciales existentes.

A diferencia del caso del regionalismo del siglo XXI, no se trata de una estrategia que busque modificar las dinámicas de la gobernanza global del comercio internacional, sino más bien, *aggiornar* los marcos regulatorios domésticos a la globalización liberal y ganar acceso a mercados. Para Brasil, se trata de una forma de resistencia ante el crecimiento de los proteccionismos. En la asunción de la Presidencia Pro Tempore brasilera, en julio 2017, Temer afirmó, por ejemplo:

Diante das pressões protecionistas que perduram em diferentes quadrantes, a razão recomenda resistirmos ao isolamento, recomenda insistirmos nos processos de integração. O fechamento ao outro é um obstáculo ao desenvolvimento. Na presidência brasileira, continuaremos engajados em nossa ambiciosa pauta de negociações externas³³.

La Alianza del Pacífico es el otro protagonista identificado dentro de la tendencia de negociaciones comerciales internacionales contra cíclicas. Este proceso, de alta flexibilidad,

³² En el año 2016 “La Alianza del Pacífico fue destino de 6,9% de las exportaciones del MERCOSUR y origen de 5,7% de sus importaciones en 2016. Como contrapartida, el MERCOSUR fue destino de 2,3% de las exportaciones de la Alianza del Pacífico y origen de 3,9% de sus importaciones” (Nota técnica del BID n° 1391, 2018)

³³ Presidencia de Brasil. “Temer: negociação externa é prioridade da presidência brasileira do Mercosul” 21 de Julio de 2017. Disponible en <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/releases/2017/07/temer-negociacao-externa-e-prioridade-da-presidencia-brasileira-do-mercossul>

posee 55 miembros observadores y se encuentra negociando con Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Singapur (a los que se sumará Corea del Sur), para convertir a éstos en “Estado Asociado”³⁴. Uno de los objetivos constitutivos de la Alianza del Pacífico es, precisamente, “convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico”. Para la inserción internacional este bloque combina acciones individuales de los países miembros, con la articulación conjunta en foros internacionales como APEC y OCDE. Entre los miembros prima un enfoque de regionalismo del siglo XXI, que trasciende el enfoque tradicional de integración como unión aduanera o zona de libre comercio (CHAVES GARCÍA, 2018).

En este sentido la Alianza del Pacífico es relativamente más “*rule-changer*” que el MERCOSUR, pero menos que los procesos clasificados en la segunda categoría de este estudio, en tanto que no posee innovaciones no contenidas en aquellos otros; y que no ha concluido acuerdos conjuntos aún, ni involucra un flujo de comercio significativo, como si lo hacen los procesos megarregionales. El carácter reactivo del bloque puede verse en las declaraciones en torno a la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico, de julio de 2018 y la Declaración de Puerto Vallarta.

VI. Regionalismo asincrónico

Por último, identificamos los procesos de regionalismo que denominamos “asincrónicos”: aquellos que no se presentan como reactivos a esta crisis de globalización, ni a la tendencia de los regionalismos estratégicos, sino que responden a fuerzas endógenas. De los procesos en curso, el más distinguido es el del Área de Libre Comercio Continental (CFTA), en África. Este proceso, reúne 44 países (aunque su meta es cubrir 55 países³⁵), con una población de 1.2 billones y un PBI conjunto de más de US\$ 2.5 trillones. Se espera que produzca un incremento del comercio intra-africano de 52.3% y un incremento de 2.6% del PBI continental.

El establecimiento de un área de libre comercio continental fue decidido en 2012, en el marco de la Unión Africana; las negociaciones se lanzaron en 2015, y el acuerdo fue firmado

³⁴ La Alianza del Pacífico define “Estado Asociado a la Alianza del Pacífico” a aquel Estado con el cual todas las Partes del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico celebren y pongan en vigor un acuerdo vinculante de altos estándares en materia económico comercial, que contribuya a la consecución de los objetivos del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Los términos de referencia de la negociación deberán tener en cuenta altos estándares en materia económica comercial que favorezcan la apertura y la integración de los mercados, incluyendo, pero no limitándose, a las siguientes materias: comercio de bienes, comercio de servicios e inversiones.

³⁵ Entre las ausencias se destaca la de Sudáfrica y Namibia.

en Marzo de 2018, en Ruanda. El foco del acuerdo es la propia región, y no las relaciones externas, ni la gobernanza global del comercio internacional. El primer objetivo indica la meta de crear un mercado común para bienes, servicios y facilitación del movimiento de personas a los fines de profundizar la integración económica del continente; para lo cual se adopta un enfoque gradual de rondas de negociaciones. En el Tratado de Kigali, de 2018, se establecen los protocolos de liberalización del comercio de bienes y de servicios, y el mecanismo para la solución de diferencias, en tanto que para una segunda etapa se prevé negociar propiedad intelectual, inversiones y política de competencia. Se trata de un enfoque que no disputa las reglas de la gobernanza global del comercio internacional, y que se basa en la cooperación entre sus partes, sobre una lógica de ganancias mutuas, y que se enmarca en la Agenda 2063 – documento guía de las relaciones africanas establecido en 2013-.

VII. Reflexiones finales

En el contexto de incertidumbre que implica la crisis de globalización, las negociaciones comerciales internacionales mantienen su valor instrumental -para resolver las relaciones comerciales internacionales- y su componente estratégico -para la disputa por la gobernanza global del comercio internacional-. Son expresión de las reacciones de los estados que protagonizan un escenario de transición de hegemonías, donde deben rediseñarse las estrategias de inserción internacional.

Los clivajes que plantea McKibben en torno a las estrategias de negociación demuestran ser útiles para pensar una tipología de las tendencias de negociaciones comerciales internacionales en el contexto reciente. En la crisis de globalización, la vía preferencial de negociaciones comerciales internacionales se articula en tendencias de cambio de reglas con enfoque confrontativo; cambio de reglas con enfoque cooperativo; y status-quo con enfoque cooperativo. Se destaca el hecho de que las estrategias de cambio de las reglas quedan en los países desarrollados, en razón de las capacidades e incentivos de los Estados, mientras que los países emergentes y en desarrollo siguen siendo *rule-takers* y *rule-compliants*. Por otra parte, hacemos notar también que en el caso de las estrategias que se presentan como *rule-changers*, la confrontativa es mucho más ambiciosa que la cooperativa, en tanto esta última no disputa la distribución de ganancias relativas en la negociación, ni apunta a romper el BATNA de la contraparte durante el proceso negociador –aunque sí para el resto del mundo, como resultado de los acuerdos alcanzados-.

Las implicancias de estas tendencias, y que han de profundizarse en siguientes estudios, conducen a la consolidación de un escenario de fragmentación de la regulación del comercio mundial, con varios proyectos superpuestos –tesis sugeridas, por ejemplo en Acharya (2017) y en Servin (2018)- y de consolidación de la crisis del multilateralismo como foro para la resolución de las negociaciones comerciales internacionales. Se trata de un orden sin hegemonías claras, con dificultad para la provisión de bienes públicos globales, y su reemplazo –parcial- por esquemas regionales fragmentarios y coexistentes.

VIII. Referencias bibliográficas

- ACHARYA, Amitav. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. **Ethics and International Affairs**, vol. 31, n° 3, 2017.
- ACTIS, Esteban; BUSSO, Anabella. Globalización “descarriada” y “regionalismo desconcertado” en la era Trump. **Raigal**, n° 3, 2017.
- BALDWIN, Richard, 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, [online] **World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERS2011-08. 2011. Disponible en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf . Acceso em 01-05-2016**
- BASAVE, Jorge. Elementos a considerar para una agenda de investigación económica en América Latina. en GIRÓN, Alicia; CORREA, Eugenia (coord.), **Del Sur hacia el Norte: economía política del orden económico internacional emergente**. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- BOUZAS, Roberto; ZELICOVICH, Julieta. La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. **Revista Estudios de Economía Aplicada**. Vol. 32, n°3. 2014.
- COMISIÓN EUROPEA. **Documento de reflexión sobre el encausamiento de la Globalización**. 2017.
- FALLETI, Tulia; MAHONEY, James El método secuencial comparado. **Revista SAAP** Vol. 10, N° 2, noviembre 2016.
- FRENKEL, Michael; BENEDIKT, Walter. The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications. **Intereconomic**, vol 52, n° 6, 2017
- GILPIN, Robert. **Global Political Economy. Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

HALE, Thomas; HELD, David. Breaking the Cycle of Gridlock, **Global Policy**, vol. 9, n°1, 2018.

HAYS, Jude; Embedded Liberalism and the Populist Backlash. **University of Pittsburgh**, 2017.

IKENBERRY, John; The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive. **Foreign Affairs**, n° 96, 2017

KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations. **International Organization**, vol. 40, n° 1, 1986.

LO, Chi. China's Silk Road Strategy. **The International Economy**, vol. 29, no 4, 2015.

MCKIBBEN, Heather. **State Strategies in International Bargaining**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MENDOÇA, Filipe Almeida do Prado. **A face multilateral do unilateralismo: a reciprocidade na historia política comercial dos Estados Unidos**. Tesis Doctoral. Campinas: Universidade Estadual de Campinas. 2013. Disponível em <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000906760>>. Acesso em: 01-2016

MANSFIELD Edward; MILNER Helen. The new wave of regionalism. **International Organization**, vol 53. N° 3, 1999.

MILNER, Helen. The political economy of international trade. **Annual Review of Political Science**, vol. 2, n°1, 1999.

PALMER, Doug. Trump gets South Korean concessions in the first trade deal. **Politico**. 27/03/2018. Disponível em <https://www.politico.com/story/2018/03/27/trump-south-korea-trade-deal-488708>. Acesso em: 30/07/2018

PARK, Sang-Chul. Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating a Regional FTA between Korea, China and Japan and Mega FTAs such as RCEP and TPP. **International Organisations Research Journal**, vol. 12, no 2, 2017.

PRIMO BRAGA, Carlos. The Threat of Economic Disintegration” en PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. **Future of the Global trade order**. Ed.: European University Institute, 2017

PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. **Future of the Global trade order**. Ed.: European University Institute, 2017

RAMOS MARTINEZ, Alejandro; ROZEMBER, Ricardo; MAKUC, Adrián; SVARZMAN, Gustavo; D’ELÍA, Carlos. Informe MERCOSUR No. 22: renovando la integración. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) **NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1357**, Diciembre 2017

RODRIK, Dani. What do trade agreements really do?. **NBER Working Paper No. 24344**, 2018

ROSALES, Osvaldo (Ed.) **La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2014. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/S1420838_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 30/07/2018

RUGGIE, John. Multilateralism: the anatomy of an institution, **International Organization**, vol. 46, nº3, 1992.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. en SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi y RAMAZINI JUNIOR, Haroldo (coord) El regionalismo ‘post-liberal’ en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuarios de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales., en SERBIN, Andres (ed), **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Buenos Aires, Ediciones CRIES, 2018.

Solis, Mireya; URATA, Shujiro. Abenomics and Japan’s Trade Policy in a New Era. **Asian Economic Policy Review**, nº 13, 2018.

STIGLITZ, Joseph. The Future of Global Governance. en SERRA, Narcis; STIGLITZ, Joseph (Ed.) **The Washington Consensus Reconsidered**. New York, Oxford University Press, 2008.

SUZUKI, Hitoshi. The new politics of trade: EU-Japan. **Journal of European Integration**, vol 39, nº 7, 2017.

TORRES, Hector. Argentina: an opportunity to rethink the WTO’s working practices. **CIGI Papers** nº 143, 2017 Disponível em <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.143.pdf> Acesso em 10/12/2017.

USTR. 2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2012

USTR. 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2017

USTR. 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. **Office of the United States Trade Representative**. 2018

WOLFE, Robert. First Diagnose, Then Treat: What Ails the Doha Round?. **World Trade Review**, n° 14, 2015.

ZELICOVICH, Julieta. China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI. **Estudios internacionales**, vol 4, n°3, 2017.

ZURN, Michael. Contested Global Governance. **Global Policy**, vol 9, n° 1, 2018.

Recebido em: Agosto/2018.

Aprovado em: Outubro/2018.

Pareceristas do 7º volume da BJIR

Alberto Montoya Correa Palacios Junior

Alberto Rocha Valencia

Alfa Oumar Diallo

Ana Lúcia Gasparoto

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

Andre Luiz Varella Neves

Athos Munhoz Moreira da Silva

Augusto Leal Rinaldi

Augusto W. Teixeira Júnior

Bernardo Teles Fazendeiro

Bruno Hendler

Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

Camila Braga

Carla Morasso

Carlos Roberto Staine Prado Filho

Claude Martin

Danielle Annoni

Debora Garcia Gaspar

Diego Pautasso

Diego Santos Vieira de Jesus

Elze Camila Ferreira Rodrigues

Elói Martins Senhoras

Fernanda de Castro Brandão Martins

Filipe Almeida do Prado Mendonça

Flávio Augusto Lira Nascimento

Helton Ricardo Ouriques

Hermes Moreira Jr.

Herton Castiglioni Lopes

Humberto José Lourenção

Iortyer Philip Terna

Jacqueline A. Haffner

José Luis Valenzuela
João Carlos Jarochinski Silva
Julia Bertino Moreira
Julio Ortiz Luquis
Karla Gobo
Leonardo Diniz Lameiras
Leonardo Ulian Dall Evedove
Licio Caetano do Rego Monteiro
Lucas Carames
Luci Mendes de Melo Bonini
Marcelo da Silva Taveira
Marcelo M. Valença
Marcelo Milan
Marcelo Pereira Fernandes
Marcos Tadeu Del Roio
Maria Aparecida Azevedo Abreu
Mariana Alves da Cunha Kalil
Marina Vitelli
María del Pilar Bueno
Maureen Cristina Martins dos Santos
Maíra Machado Bichir
Natalia Nahas C. M. Calfat
Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Paola Goncalves Rangel do Prado
Rafael Assumpção Rocha
Rodrigo Cintra
Rodrigo Fagundes Cezar
Rosinha Machado Carrion
Sabrinna Correia Medeiros Cavalcanti
Tahiana Fernandes de Macedo Ferreira
Thiago Lima
Thiago Meirelles
Virgílio Caixeta Arraes
Vivian Daniele Rocha Gabriel