

ÁSIA-PACÍFICO

DUARTE JESUS PRECISARÁ PORTUGAL DE UMA POLÍTICA EXTERNA PARA A ÁSIA? LUÍS TOMÉ A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NA ÁSIA-PACÍFICO MARIA RAQUEL FREIRE A POLÍTICA RUSSA PARA A ÁSIA-PACÍFICO MIGUEL SANTOS NEVES JAPAN'S DECLINING SOFT POWER AND THE US-CHINA-JAPAN RELATIONS TIAGO MAURÍCIO SINO-JAPANESE DISPUTE OVER THE DIAOYU/SENKAKU ISLANDS CARLOS GASPAR CONFLITOS, CONVERGÊNCIAS E CRISES ALEXANDRE CARRIÇO CINCO DEBATES, UMA GRANDE ESTRATÉGIA LUÍS CUNHA O IMPÉRIO DA PERIFERIA MARÍTIMA JORGE TAVARES DA SILVA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE TAIWAN NUNO SANTIAGO DE MAGALHÃES NUCLEAR STRATEGY AND LEADERSHIP CHANGE IN NORTH KOREA CONSTANTINO XAVIER INDIA'S STRATEGIC TRADITIONS AND OPTIONS NUNO CANAS MENDES DIMENSÕES DA SEGURANÇA DE TIMOR-LESTE CARMEN MENDES A RELEVÂNCIA DO FÓRUM MACAU

ÁSIA-PACÍFICO

DUARTE JESUS PRECISARÁ PORTUGAL DE UMA POLÍTICA EXTERNA PARA A ÁSIA? LUÍS TOMÉ A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NA ÁSIA-PACÍFICO MARIA RAQUEL FREIRE A POLÍTICA RUSSA PARA A ÁSIA-PACÍFICO MIGUEL SANTOS NEVES JAPAN'S DECLINING SOFT POWER AND THE US-CHINA-JAPAN RELATIONS TIAGO MAURÍCIO SINO-JAPANESE DISPUTE OVER THE DIAOYU/SENKAKU ISLANDS CARLOS GASPAR CONFLITOS, CONVERGÊNCIAS E CRISES ALEXANDRE CARRIÇO CINCO DEBATES, UMA GRANDE ESTRATÉGIA LUÍS CUNHA O IMPÉRIO DA PERIFERIA MARÍTIMA JORGE TAVARES DA SILVA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE TAIWAN NUNO SANTIAGO DE MAGALHÃES NUCLEAR STRATEGY AND LEADERSHIP CHANGE IN NORTH KOREA CONSTANTINO XAVIER INDIA'S STRATEGIC TRADITIONS AND OPTIONS NUNO CANAS MENDES DIMENSÕES DA SEGURANÇA DE TIMOR-LESTE CARMEN MENDES A RELEVÂNCIA DO FÓRUM MACAU

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Vítor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelá-gio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: editorial.apoiocliente@incm.pt

www.incм.pt

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
Ásia-Pacífico	
Precisará Portugal de uma Política Externa para a Ásia?	8
<i>Duarte Jesus</i>	
A Arquitetura de Segurança na Ásia-Pacífico	21
<i>Luís Tomé</i>	
A Política Russa para a Ásia-Pacífico	43
<i>Maria Raquel Freire</i>	
Japan's Declining Soft Power and the US-China-Japan Relations	59
<i>Miguel Santos Neves</i>	
Sino-Japanese Dispute over the Diaoyu/Senkaku Islands	79
<i>Tiago Maurício</i>	
Conflitos, Convergências e Crises	104
<i>Carlos Gaspar</i>	
Cinco Debates, Uma Grande Estratégia	133
<i>Alexandre Carriço</i>	
O Império da Periferia Marítima	185
<i>Luís Cunha</i>	
Política de Segurança de Taiwan	206
<i>Jorge Tavares da Silva</i>	
Nuclear Strategy and Leadership Change in North Korea	223
<i>Nuno Santiago de Magalhães</i>	
India's Strategic Traditions and Options	247
<i>Constantino Xavier</i>	
Dimensões da Segurança de Timor-Leste	263
<i>Nuno Canas Mendes</i>	
A Relevância do Fórum Macau	279
<i>Carmen Mendes</i>	

Extra Dossiê

Entre o Poder da Palavra e a Palavra do Poder

298

Adriano Moreira

Este número da revista *Nação e Defesa* é dedicado à região da “Ásia-Pacífico”, cuja importância em termos políticos, económicos, militares, tecnológicos e culturais, no contexto global, se tem vindo a acentuar nas últimas duas décadas, em particular em resultado da crise internacional.

A atual crise económica e financeira, que se intensificou após queda do Lehman Brothers em 2008, aparenta ter um carácter essencialmente Ocidental, já que não tem atingido, na mesma proporção, o desempenho económico de muitos países do Sul e do Oriente. Ao contrário, tem funcionado como acelerador da transferência de riqueza e de uma transição do Poder, nas suas diversas dimensões, do seu centro tradicional nos últimos séculos – o Ocidente – para Sul e Oriente.

É verdade que o Poder assenta numa diversidade de bases e no equilíbrio e interdependência entre as suas várias componentes – política, militar, económica, tecnológica e cultural. Mas também é certo, como sublinhou Raymond Aron, que os fatores do Poder variam consoante a época e não são imutáveis. Atualmente, o Poder tem um carácter mais difuso e a globalização da economia veio dar uma crescente importância à dimensão económica, particularmente no que à Ásia diz respeito.

Nesta região, a Rússia reemergiu como potência que pretende afirmar a sua esfera de influência; os EUA mantêm-se ainda como a maior potência mundial, mas parecem entrar num período de retração na cena internacional, focalizando agora a sua atenção na “Ásia-Pacífico” e nas questões económicas internas; o Japão “estagnou economicamente” mas tem disputas territoriais marítimas com a China e a Coreia do Sul; e a China consolidou o seu estatuto de potência em ascensão. De todos os atores globais, a China é o que se aproxima mais do estatuto de grande potência e parece ser aquele que tem mais hipóteses de poder desafiar a liderança regional e global dos EUA.

No domínio militar, a China tornou-se o segundo país do mundo com mais gastos na defesa, a seguir aos Estados Unidos da América, e tem vindo a aumentar o seu poder naval e aéreo e a investir do num ambicioso programa espacial. É também uma potência nuclear de expressão média. Tem como um dos seus principais objetivos estratégicos garantir o abastecimento de combustíveis fósseis e outras matérias-primas, que a manutenção do seu crescimento económico acelerado exige. Outro objetivo permanente é o controlo do mar do Sul da China, por onde transitam os petroleiros provenientes do Golfo Pérsico.

Na península coreana a situação permanece fluída e instável, como atesta o mais recente teste nuclear da Coreia do Norte que tende a corroer uma vez mais os esforços multilaterais no âmbito das *Six Party Talks*.

Tal como a China, a Índia é também um país de dimensão continental e uma economia em acelerada expansão. Dispõe de um potencial militar importante e tem vindo a cuidar dos seus instrumentos de defesa, incluindo no domínio espacial. A preocupação com as situações internas de insurreição e com o vizinho Paquistão, a par do objetivo de controlo do oceano Índico, não lhe permitem descuidar a dimensão militar do seu potencial estratégico, sendo uma potência nuclear com um arsenal de capacidades médias.

A ascensão paralela destas duas grandes potências acentuou os dilemas de segurança regionais, num continente onde a competição estratégica é potenciada pela persistência de disputas territoriais, de movimentos secessionistas e a existência de Estados frágeis; daí a justificação para o “*Asia pivot*” dos Estados Unidos.

Em suma, o principal desafio para as potências regionais revolverá em torno da sua capacidade de gestão e moldagem das perceções de insegurança, sem que tal desencadeie um indesejado conflito militar limitado temporal e espacialmente na região.

Todas estas questões, fundamentais à compreensão do atual momento do Sistema Internacional, são tratadas, sob diferentes perspectivas, por reputados académicos nacionais no presente número da *Nação e Defesa*. Gostaria, ainda, de salientar a publicação de um artigo extra-dossiê, da autoria do Professor Adriano Moreira, subordinado ao tema “Entre o Poder da Palavra e a Palavra do Poder”, resultado de uma comunicação efetuada no Instituto da Defesa Nacional, em 10 de outubro de 2012, aquando da conferência “A Sociedade Civil: entre o Poder da Palavra e a Palavra do Poder” (XI Encontro Público da Plataforma Ativa da Sociedade Civil – PASC – coorganizado pelo Instituto da Defesa Nacional e a PASC).

Pretende-se, com este conjunto de pertinentes reflexões e análises, contribuir para o debate sobre temas fundamentais da Segurança e Defesa, nacional e internacional, um objetivo prioritário da revista *Nação e Defesa* e do Instituto da Defesa Nacional.

Vitor Rodrigues Viana

Ásia-Pacífico

Precisará Portugal de uma Política Externa para a Ásia?

José Manuel Duarte de Jesus

Embaixador Jubilado 2012/2013, doutorado em História das Relações Internacionais.

Resumo

Este artigo aborda alguns conceitos e ideias básicas sobre a política externa e a diplomacia nacional, argumentando que Portugal precisa de uma estratégia para a Ásia, devidamente articulada com as suas outras valências, mas tão clara e decisiva quanto a fragilidade que a nossa dimensão exige.

Abstract

Does Portugal Need a Foreign Policy towards Asia?

This article analyses some concepts and ideas concerning Portugal's foreign policy and diplomacy, arguing that the country needs an Asian strategy, correctly formulated and articulated with the other national capabilities, but also so clear and decisive as the fragility of the country's dimension requires.

“...ubiquitous and clamorous media are transforming foreign policy into a subdivision of public entertainment.” (Kissinger, 1995: 27)

Comecemos por abordar alguns conceitos e ideias básicas sobre uma área do domínio das Relações Internacionais: a política externa e a diplomacia. A diplomacia é um conjunto de instrumentos que são postos à nossa disposição para, por meios pacíficos, obter os principais objetivos de política externa.

Entre estes instrumentos, os principais são certamente: o diálogo e a negociação. Para levar a cabo uma diplomacia consistente e útil, será necessário existir, a montante desta, uma bem-definida política externa.

Não é possível, porém, definir uma política externa sem definir previamente os nossos interesses fundamentais, a médio e a longo prazo. O interesse nacional pode frequentemente ser compatível com interesses de outros e não se podem conceber interesses nacionais – ou interesses de um grupo de Estados – sem a definição de objetivos claros e realistas.

Por outras palavras, não haverá política externa fora de um contexto geo-estratégico a longo prazo.

Cada caso é um caso e cada Nação deve estar consciente da sua circunstância histórica e geográfica – ingredientes importantes na elaboração de uma estratégia nacional realista.

Este é, no meu entender, o quadro para definir uma política externa e uma diplomacia consistente com ela.

O mundo em que vivemos já conheceu, através da sua história, várias ordens mundiais. Mas deixemos a discussão deste tema académico para nos concentrarmos na ordem mundial em que nos inserimos atualmente. O fim da Guerra-Fria e a implosão da União Soviética e do seu agregado expansionista introduziu uma nova “quase-ordem mundial” que se caracteriza pelo sua natureza de transição para uma outra que ainda mal conhecemos.

De certo modo, podemos sempre encarar cada ordem mundial como uma transição, mais ou menos prolongada, para uma nova ordem, um facto a ter presente é que os Estados Unidos tentaram *“for the third time in this century (20th) to proclaim its intention to build a new world order by applying its domestic values to the world at large”* (Kissinger, 1995: 805) o que configura uma nova forma escondida de neocolonialismo.

Este facto, face ao poder económico e político crescente da Ásia, faz com que muitos pensem que estamos a assistir ao fim da civilização Ocidental.

A quem faz tal afirmação, poderíamos perguntar a que Civilização Ocidental está a pensar: à anterior à revolução francesa? À que se lhe seguiu em grande parte das Nações ocidentais? À do “*American Way of Life*”? À Europa fascista dos anos 30 e 40? Aos impérios coloniais? Etc., etc.

Por fim, afigura-se-me oportuno fazer a seguinte observação: Alguns dos políticos ficam como que presos ao Passado – chamam-lhe: saudosistas; outros focalizam-se de tal modo em “hoje” que parece viver fora do tempo; àqueles que afirmam que só “apostam no futuro” lastimo a ignorância. Parece-me fundamental nunca perder de vista que o passado já foi futuro e presente e que o futuro em breve será presente e passado.

Ser politicamente realista é não perder estas coordenadas de vista.

Quadro Histórico

“Durante 400 anos a política externa inglesa adotou fazer oposição ao mais forte, agressivo e dominante poder no Continente...”, escreveu Churchill em 1948 em “*The Gathering Storm*”.

Portugal, desde Aljubarrota, teve uma política externa semelhante, mas face ao facto de sermos mais pequenos e fracos, escolhemos os aliados certos: a Inglaterra e o mar como ambiente geoestratégico.

A circunstância geográfica de pequeno país com um só vizinho grande e poderoso constituiu fator determinante na formulação de uma estratégia.

Durante séculos, estes foram os pressupostos para a vitalidade da nossa política externa. A África, a Ásia e a América do Sul foram os nossos vizinhos e parceiros embora distantes e, através desta estratégia, conseguimos evitar que os nossos vizinhos mais próximos se unissem contra nós.

Este enquadramento foi acentuando cada vez mais o nosso caráter atlântico. Os ingredientes geopolíticos da península ibérica condicionaram muitas das nossas decisões políticas e económicas em política externa.

Assim, desde o século XVI a maioria dos interesses nacionais estiveram situados fora do nosso território europeu; primeiro em África, depois na Ásia e finalmente no Brasil.

Foi no âmbito deste paradigma de política externa que nos tornámos no primeiro ator internacional na construção de uma ordem mundial global.

Assim, se explica, que antes que a língua francesa se tornasse numa língua universal, depois substituída pela inglesa, a língua portuguesa era a língua franca, desde Ormuz, aos principais portos da Ásia e do Extremo Oriente. Não esqueçamos alguns exemplos importantes, como os que nos refere David Lopes (1936) como o facto do primeiro dicionário Português-Japonês, de 1595 ou o de Tamul-Português, de 1750.

A geografia, único fator incontornável em política externa, como dizia Bismark, permanece. Esses elementos aliados a uma nova ideia de Europa que surgiu no fim

da Segunda Guerra Mundial, não modificaram a geografia física, mas acrescentaram novas valências à geografia política e económica.

Não obstante esta nova valência europeia e particularmente na vigência que esta atravessa, o paradigma anterior não perdeu a sua importância, ganhou, porém, uma nova dimensão. Esta nova dimensão vem situar-se totalmente fora dos ciclos imperiais que conhecemos no passado mais ou menos remoto.

Para referirmos a Ásia em especial, há que, na minha opinião, ter presente dois elementos fundamentais. Hoje, o mais importante não é o nosso património material que encontramos espalhado por toda a Ásia, mas sim o nosso património imaterial. E esse é imenso. Trata-se, finalmente, de formas de “*soft-power*”, que devem ser bem interiorizadas nos decisores de uma estratégia para a Ásia da nossa política externa. Por outras palavras: Portugal precisa de uma estratégia nacional para a Ásia, devidamente articulada com as suas outras valências e tão clara e decisiva quanto a fragilidade da nossa dimensão exige.

Citando Peter Milward (Instituto Cultural de Macau, Instituto Camões, Fundação Oriente, 1993), “*we can’t help following the tendency of our human reason and looking (in Hamlet’s words) ‘before and after’. That is to say, we can’t help looking from that particular moment in place and time at once forward into the future...*”

Frentes Multilaterais Regionais

Há um facto iniludível no paradigma internacional, em termos geopolíticos, geoestratégicos e geoeconómicos. Para além do eixo atlântico, Europa-Estados Unidos, o ressurgimento da Ásia vem criar uma entidade – discutível em termos teóricos – a que convencionámos chamar “Ásia-Pacífico”.

Não ponho em causa algumas vantagens, no domínio do conhecimento estatístico e de negócios, de algumas parcerias universitárias que as diversas instâncias mais ou menos ligadas à APEC vão produzindo, mas sou do parecer que a vastidão da área, a diversidade político-cultural e o número de países que integram aquela “suposta” entidade faz com ela não deva constituir, pelo menos no imediato, um ator internacional que mereça uma específica política externa portuguesa.

Não esqueçamos que o próprio nome do Fórum APEC (Associação das Economias da Ásia-Pacífico) é claro, pois estamos perante o Sudeste Asiático, a Ásia Oriental incluindo a Índia, a Rússia, a Ásia do Sul, as América do Norte e América do Sul, a Australásia e a Oceania.

Os académicos têm discutido largamente o que pode realmente constituir um elo de ligação que permita dar um sentido ao grupo Ásia Pacífico. Jenk (1993) no seu livro “*Culture*” procurou analisar os diversos conceitos de “cultura” que têm sido evocados na Europa ao longo dos anos. Podíamos nesse conceito sociológico, hoje já muito despido de preconceitos políticos e axiológicos procurar encontrar uma comunidade cultural. Mas basta lembrar que a China conta com cerca de 97% de

ateus – além de que nunca produziu uma religião revelada na sua história milenária – o Japão com quase 90% de Shintuistas/Budistas, a Indonésia com quase 90% de Islamistas, a Tailândia com quase 100% de Budistas, as Filipinas com uma maioria esmagadora de Católicos, para concluirmos que não é através deste aspeto cultural que definimos algum conceito identitário.

Comparando os regimes políticos e as afinidades étnicas tão pouco conseguimos.

Assim como o Oriente é fundamentalmente uma invenção da Europa – e depois do mundo ocidental – a Ásia-Pacífico ainda o é mais.

Por isso prefiro, para o âmbito do tema que escolhi, referir fundamentalmente a Ásia, que de resto integra a primeira, e a sua articulação com os BRIC e Países de Língua Portuguesa (PLP), pois estas entidades são muito mais reais, em termos da cena internacional em que vivemos.

Não devemos, porém, esquecer a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) fundada em 1967 – nessa ocasião com uma configuração totalmente diversa e integrada numa geoestratégia de guerra-fria – e que vem, nos últimos anos, copiando em grande parte, as estruturas da União Europeia. Hoje esta Organização vem-se afirmando como um ator regional de dimensão internacional e adquirindo um papel importante com seus três pilares: política e segurança; comunidade económica e comunidade sócio-cultural. Aos Estados-membros: o Brunei, Camboja, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietname, juntam-se outros com associações especiais.

A associação com a República Popular da China (RPC), cujo diálogo se iniciou em 1991 vem aumentar a sua importância com o partenariado estratégico, político e de segurança, desde 2003. Assim, hoje, tanto no quadro da ARF como da chamada ASEAN+3, a RPC tornou-se um ator decisivo na ASEAN e um elemento de estabilidade geoestratégica na região.

Embora se trate de uma nova *interface* no mundo das relações internacionais, parece que só o facto de a nossa pertença à União Europeia, nos deu o ânimo para olhar a ASEAN como parceiro real da nossa política externa.

Assim, em 2009, fomos o décimo país da União a acreditar um Embaixador junto do Secretário-Geral da ASEAN.

Preferia, pois, aludir à Ásia e aos BRIC neste novo paradigma, a mais curto prazo, sem que se deva excluir a África, num segundo momento. Não podemos esquecer que uma das características da globalização foi a transformação do “tempo” em termos mundiais. O chamado “*real-time*” ou simultaneidade substituiu radicalmente o “tempo” na política internacional da geração que nos precedeu, com consequências ainda hoje difíceis de “gerir”.

As grandes afirmações universalistas pecam quase sempre pela falta de sentido dos seus termos ou perguntas que suscitam; pelo pouco espírito científico com que foram formuladas.

O Âmbito Bilateral em Novo Paradigma

A circunstância geográfica foi decisiva. Lembro, a título de mero exemplo, entre tantos outros, o Sri Lanka. Cito o Professor Jorge Flores, a nossa principal autoridade na matéria, quando parafraseando Agustina Bessa Luís, dizia ser difícil iludir “o sentido da fuga que conhecemos há tantos anos, a ideia de que estamos à saída, mais do que à entrada”. Esta razão explica, em grande parte, o que nos uniu, Portugal e o Sri Lanka, e que nos fez encontrar em 1506.

Assim, as características do que hoje chamaríamos o Império Português na Ásia foi predominantemente constituído e sustentável, face ao pequeno poder geo-estratégico e demográfico de Portugal, por uma “rede” de “poder não militar mas económico e cultural”. O “*soft-power*” predominou. É esta herança a que chamei a rede asiática do património invisível lusitano e é nela que devemos construir a nossa política externa atual.

Mas se citei o Sri Lanka é porque, excluindo um grupo político-religioso determinado que não nos é favorável, uma das elites sociais do país que se afirma como “lusó”-descendente (paralelamente à que se intitula “holando-descendente”) mantém viva uma imagem positiva de Portugal. Não esqueçamos que, como nos afirma João Malaca Casteleiro (citando David Lopes), entre 1646 e 1656 os Reis de Ceilão correspondiam-se em português com os holandeses.

Muito foi esquecido por outros, pela natural memória seletiva. Aludo a resultantes das ingerências, quase sempre mal sucedidas, que lá tivemos, embora numa larga área política, social e académica, exista uma apetência positiva para conosco que permite construirmos uma ativa diplomacia económica e cultural naquele país.

Muitos produtos portugueses são procurados por essa elite social que referi. Não foi em vão que o famoso “Príncipe Negro”, exilado do Ceilão em Portugal, foi uma figura popular na Lisboa do século XVI, onde morreu e deixou descendência, ou que a descendência do sultanato Tamil mantém lembranças lusitanas.

Os erros políticos são para assumir com tranquilidade. A história não se nega, mas permite fundamentar uma estratégia realista para o presente e para o futuro.

Sejamos, mais uma vez, honestos, realistas e embuídos de espírito racionalista (sempre bom conselheiro): nem todos os políticos hábeis são homens de cultura e nem todos os homens de cultura seriam hábeis políticos. Mas é nossa obrigação lutar para que essa combinação seja possível e prevaleça sobre outros condicionamentos circunstanciais.

Não podendo, neste curto artigo, fazer a enumeração e exemplificar os múltiplos países ou regiões que passam pelo Médio Oriente, pela Índia, por Malaca e toda a área próxima, pela Indonésia, Tailândia, Japão, etc., pensemos naquela grande potência asiática que é a China.

Em 1513 Portugal e a China encetaram um diálogo que em 2013 perfaz 500 anos.

Essa relação, que durante séculos sofreu várias vicissitudes veio a mostrar como pode ser negociado amigavelmente o fim de um capítulo, em 1999, quando cessou a administração portuguesa de Macau. Notável acontecimento político que constituiu no mundo um exemplo de civilidade, de uma estratégia ponderada a longo prazo por um pequeno país do Ocidente e uma grande potência política e económica da Ásia. Ambos soubemos, através de uma longa negociação evitar qualquer confronto e construir um futuro de convivência amigável.

Infelizmente, a memória coletiva esquece facilmente o que é positivo na nossa política externa (ou interna), e quando este facto deveria ser bem lembrado e constituir um marco importante e simbólico nas nossas relações com a Ásia, hoje são poucos os que ainda falam disto.

Se o português frequentemente esquece o passado, o chinês não. A política externa da China é construída e baseada numa estratégia de longo prazo com a vantagem de não ter uma tradição hegemónica. Para a China a história e o passado são referências permanentes da sua política externa. Resumidamente diria: procuremos equacionar esta nova arquitectura em que nos inserimos.

Terminado desastrosamente o ciclo do Império com o fim do “Estado Novo”, o país, saído do pós 25 de Abril, fez algumas novas opções em política externa sem que, no fundo, deixasse de permanecer fiel à “circunstância” geográfica e histórica que plasmou vários séculos da sua existência.

Em primeiro lugar, optámos por integrar a Europa e com ela partilhámos o futuro geopolítico a que conscientemente resolvemos pertencer, económica e politicamente. Em segundo lugar, sabemos continuar a assumir que, na Europa, “estamos à saída mais do que à entrada”. Com esse facto, devemos iniciar um novo ciclo de relacionamento com a África, com as Américas e com a Ásia, porque embora membro da União Europeia, não devemos esquecer que somos – não geograficamente – mas cultural e historicamente, também um país afro-asiático.

Essa família tem hoje uma expressão singular na CPLP e, dum modo particular, no chamado Fórum de Macau, onde este clube de língua e comunidade histórico-cultural encontra um instrumento de realização no âmbito económico, cultural e político. Como entidade pluricontinental, contribui à sua maneira para ajudar a melhorar o problema da governança do mundo global, limitando os seus males e tirando dividendos das suas vantagens.

São, pois, três os planos onde desenvolvemos hoje a nossa política externa com a Ásia. O plano bilateral, com cada um dos nossos velhos parceiros de séculos, o plano multilateral no âmbito da União Europeia e dos seus instrumentos próprios e na CPLP, o clube mais íntimo onde nos encontramos, falando a mesma língua e ultrapassando a nossa aparente marginalidade geográfica, numa comunidade tricontinental. Não é fácil, em termos de política externa, definir estratégias nesta complexa arquitectura transcontinental a que a história, de resto, nos habituou. Neste aspeto, pode

dizer-se que estaríamos bem preparados para enfrentar a nossa “circunstância”, no mundo global dos nossos dias.

Assumir a condição assimétrica das nossas relações face, por exemplo, à China, à Índia ou ao Brasil, impõe, no novo contexto, uma exigente ponderação e análise e consequentemente um exigente processo de decisão no quadro da nossa política externa. A Ásia é parte do nosso património cultural e político e como tal, deve definir-se nas vertentes económicas, políticas e culturais da nossa Estratégia Nacional.

Não devemos, porém, esquecer que não só aos Governos cabe essa vocação. Espera-se que a sociedade civil nas suas diversas formas, da empresarial à cultural se una num esforço multiplicador das potencialidades existentes.

Por isso, cabe grande responsabilidade aos decisores que devem saber manter bem vivas na Nação portuguesa e não só no Estado, o valor e a presença que Portugal desfruta nas populações, nas escolas e nas Universidades, do Japão, da China, da Indonésia, da Índia, do Sri Lanka, para não citar outros países da longínqua Ásia.

Esta memória existente no mais profundo de muitas destas populações transcende governos e ultrapassa vicissitudes políticas. Constitui um capital que permite, com realismo mas com ambição, ultrapassar os aparentes aspetos assimétricos da conjuntura internacional.

É, de resto, neste contexto que ganham um significado particular a Declaração Conjunta assinada com a República Popular da China e que permitiu a transição exemplar de Macau a que já aludi; que possibilitou que Macau nunca fosse um pomo de discórdia, mas um lugar de diálogo e amizade entre a China e Portugal. Mais do que isso, Pequim escolheu Macau para nesse território, ainda também de língua portuguesa, estabelecer o Fórum que ajuda a dinamizar a comunidade dos restantes países de língua portuguesa

Neste momento, é porém importante que Portugal saiba assumir descontraidamente e sem complexos o lugar que lhe cabe nesse Fórum, no contexto do novo paradigma da nossa política atual com a Ásia e os PLP.

Lisboa e Pequim iniciaram um diálogo político, anual, que tem vindo a constituir uma institucionalização de consultas entre parceiros políticos. As visitas de alto nível têm sido continuadas.

A culminar este diálogo político sino-português, em 2005, os dois países assinaram uma Declaração de Cooperação Estratégica Global, que coloca ambos numa perspectiva dum novo mundo e dum novo ciclo. Faltava completar a vertente económica, para a qual seria necessário um novo fôlego da diplomacia económica e uma nova postura do mundo dos negócios.

A recente importante presença chinesa na economia portuguesa, a última visita do nosso Ministro dos Negócios Estrangeiros à China, a presença ativa da China em tantos países de língua portuguesa, designadamente em África, são

sinais altamente positivos de o retomar de uma política externa portuguesa na Ásia.

Mas como a China se torna a grande velocidade um dos maiores atores da cena internacional e como qualquer política externa é um “jogo a pelo menos dois parceiros” que se deve tornar num “*win/win game*”, tem todo o sentido perguntar pelos objetivos da própria política chinesa relativamente a Portugal.

Diria que se deverá aqui encarar dois aspetos das relações com a China: China-Portugal e China-Portugal enquanto Estado-membro da União Europeia.

Primeiro, na China, a tradição Confuciana, mesmo no tempo de Mao, era mais forte do que a ideologia Marxista. Alguns princípios Daoistas expressos no “*Dao De Qing*” continuam a garantir dois objetivos constantes da política externa chinesa: na não confrontação ganha quem evitar a guerra, mantendo um “*low profile*”.

Comparem-se as duas frases seguintes, uma de Lao Zi, outra de Deng Xiaoping, respetivamente. A primeira milenar, a segunda, as últimas instruções de Deng, que ficaram conhecidas pelos “24 caracteres”:

“Um grande Estado mantém-se baixo (como os rios e mares para o qual todos correm). Deve considerar-se como a fêmea sob o Céu. A fêmea sempre vence o macho. Por isso um grande Estado ao curvar-se face a pequenos Estados, faz com que estes tenham nele confiança” (*Dao De Qing*: parágrafo 60).

“Observai com cuidado; mantenham as nossas posições seguras; lidem calmamente com as situações; escondam as nossas capacidades e geri cuidadosamente o nosso tempo; sabeis manter um “*low profile*”; e nunca proclameis liderança.”

Por outro lado, já sublinhei a importância histórica que Portugal goza na China, por ter sido o primeiro país Ocidental (“dos para além do grande mar do ocidente”) com quem dialogou e com quem soube acabar em amizade o legado histórico de Macau.

Segundo, a China aposta na multipolaridade internacional, como forma de evitar confrontos. Para ela a importância da Europa, depois de desaparecida a União Soviética, constituía um terceiro pilar na arquitetura internacional. Não foi, por acaso, que há já largos anos, a China converteu grande parte das suas enormes reservas de divisas em euros.

A aposta da China em países como Portugal, no quadro das vulnerabilidades da União Europeia e particularmente da sua margem Sul, explica complementarmente a política económica da China em Portugal.

Esta a principal razão porque não vejo como ameaça a política externa chinesa na Europa ou em África.

No meu entender, a política chinesa nos países de língua portuguesa não nos afeta concorrencialmente, pois completa a nossa ação em campos diversos e não constitui, a meu ver uma forma de neo-colonialismo.

Mas é também, tendo estes factos multicontinentais em consideração, que devemos ter uma estratégia, uma política externa consistente com esta e uma diplomacia correspondente para a Ásia.

Embora o Japão continue a ser uma grande potência económica na Ásia e no mundo, nunca baterá a China como mercado, onde, de resto, cresce de modo muito visível uma grande classe média.

Quando, também em 2005, por ocasião da Exposição Universal de Aichi, o Presidente Jorge Sampaio visitou o Japão, nessa visita foram impulsionados vários setores que compõem o tecido do diálogo Luso-Nipónico. Em 2007, o nosso Ministro dos Negócios Estrangeiros assinou com o seu homólogo Japonês, Taro Aso, um Memorandum que estabelece consultas políticas anuais.

O diálogo cultural é profundo e dinâmico, a que está intimamente ligado o Instituto Camões, através dum Protocolo assinado em 2008, para o concurso anual de eloquência em língua portuguesa para estudantes universitários japoneses, com a Universidade de Estudos Estrangeiros de Quioto, nesse Japão onde as crianças, desde a instrução primária, conhecem a velha presença portuguesa naquela longínqua terra. Em 2010, tiveram lugar as celebrações dos 150 anos do Tratado de Paz, Amizade e Comércio assinado no século XIX entre os dois países.

Uma vez assinado com a Índia, em Dezembro de 1974, o Tratado relativo ao reconhecimento da soberania daquele país sobre Goa, Damão, Diu, Dadra e Nagar-Aveli, não podemos esquecer o impacto da primeira visita de Mário Soares à Índia, em Janeiro de 1975, depois de longo distanciamento político hostil, desde 1961.

Recentemente, em 2007, aquando da visita do Presidente Cavaco Silva, deu-se novo impulso às relações culturais e científicas, com a assinatura dum Programa de Cooperação Cultural e a realização de um Seminário Económico em Goa, essa Goa onde hoje existe um Centro de Língua Portuguesa do Instituto Camões, um Consulado Geral e uma importante “antena” da Fundação Oriente.

Várias são as povoações e cidades na Índia onde existe um património imaterial lusitano muito importante – como linguagens onde o vocabulário português ou de origem portuguesa é enorme – e a que os políticos e a diplomacia cultural e económica nem sempre têm dado o justo valor.

A Índia encontra-se hoje num triângulo importante de balanço de forças geoestratégicas e atualmente geoeconómicas: Japão, China e Índia. A modernização deste país, histórica e culturalmente totalmente diferente da China, tornou-o num dos BRIC e a caminho de se poder vir a tornar um ator internacional de grande dimensão.

A complexidade desta evolução será maculada com o fenómeno *Taliban* que cresce e ameaça as suas áreas fronteiriças.

Como poderia Portugal, pequeno país ocidental com fortes amarras naquele continente, não ter uma política externa atenta e consistente relativamente àquela região?

Quanto mais pequeno for o país, em termos geopolíticos, mais atenta e elaborada deve ser a sua política externa.

Referi apenas uns poucos elementos, que constituem algumas das bases do alicerce que sustenta este novo ciclo do nosso diálogo Luso-Asiático, que refez em moldes diferentes um ciclo que terminou em 1974.

Vejam-se os exemplos de outros países asiáticos que hoje se candidatam a ser “observadores” e, assim, darem a sua participação no quadro da CPLP.

Considero importante compatibilizar a nossa presença na CPLP com uma estratégia consistente de política externa asiática de que necessitamos cada vez mais.

Diplomacia ou Diplomacias?

Algumas mentes inventivas julgaram que tinham inventado, recentemente, no nosso país, a chamada diplomacia económica. Vivemos, na realidade, numa época em que frequentemente a noção de “valor” é substituída pela de “preço” e em que o chamado Mercado, frequentemente, sem governança, substitui o político neste mundo global.

No entanto, devemos não esquecer que ao longo da nossa história, fizemos diplomacia económica durante toda a primeira globalização portuguesa nessa longínqua Ásia sem o saber, pois e expressão não existia. Mas não pensemos que inventar uma palavra faz criar o que ela designa.

Uma das razões porque as nossas relações com a China, através de Macau sempre foram globalmente positivas, é porque a principal arma diplomática foi a económica e não a da ingerência militar ou política. A única vez que a tentámos, no fim da Dinastia Ming e princípio da Dinastia Qing, em que tivemos veleidades de apoiar os últimos Ming em implosão, não foi coroada de êxito. Mas a nossa diplomacia económica com o Japão a partir de Macau foi extremamente útil à China e a Portugal. Um exemplo em que um pequeno país sabe desempenhar um papel importante na cena internacional da região.

Durante a República, antes da nomeação de um Embaixador para um novo posto, eram ouvidos no Ministério dos Negócios Estrangeiros no palácio das Necessidades representantes de entidades exportadoras.

Durante o “Estado Novo”, a obsessão pela Guerra do Ultramar fez que muito do esforço diplomático tenha se tenha esgotado nessa frente e que tenha sido esquecido bastante a vertente económica, à exceção da iniciativa notável ligada à nossa entrada para a EFTA.

Mas a diplomacia assenta basicamente em quatro pilares: a representação ou diplomacia pública; a negociação permanente; a informação; e a diplomacia secreta.

Esta classificação, como todas as classificações teóricas, são instrumentos concetuais que ajudam a análise e a ação, mas que nunca devem ser considerados compartimentos estanques.

No primeiro pilar criamos, modificamos ou mantemos – consoante as necessidades – a imagem. Essa é determinante e está a montante das outras ações.

No segundo, negocia-se nas vertentes política, de segurança, económica e cultural. Uma Missão Diplomática tem que articular todos estes fatores, dando maior ou menor importância a um ou a outro consoante as circunstâncias e necessidades da defesa dos interesses nacionais naquela circunstância.

No terceiro pilar procuramos (em articulação com os serviços de *Intelligence* quando for caso disso) informar os nossos governos para melhor decidirem.

Por fim, em quarto lugar, há por vezes necessidade de recorrer à diplomacia secreta. Se, frequentemente, esta parece estranha aos olhos menos habituados a estas lides, gosto de dar como exemplo a ação de Kissinger, com a China, em 1971, na preparação do reconhecimento diplomático desta e na sua entrada para as Nações Unidas.

No caso vertente, ou seja na definição de uma política externa asiática para Portugal e no enquadramento da ação diplomática correspondente, há que pesar todas estas componentes e fazê-las intervir em conjunto doseadas segundo cuidado crítico.

Nelas, há que fazer repercutir os valores acrescentados que decorrem do facto de sermos membros da União Europeia e da CPLP e que, em cada caso, pode constituir uma mais-valia não negligenciável.

Referências

- Baptista, Marco (2011). *Portugal e a Importância da ASEAN*. Disponível em <http://www.ds-pace.uevora.pt>
- Barreto, Luís Filipe (ed) (2010). *Tomás Pereira, SJ, (1646-1798): Life, Work and World*. Lisboa: Centro Científico e Cultural de Macau, FCT.
- Borges, Charles e Helmuth Feldman (1997). *Goa and Portugal: Their Cultural Links*. New Deli: Concept Publishing Company.
- Carvalho, Eduardo Kol de (2004). *Portugal e o Mundo, o Futuro do Passado: Japão*. Lisboa: Centro Nacional de Cultura.
- Fernandes, Moisés Silva (2000). *Sinopse de Macau nas Relações Luso-Chinesas: 1945-1995*. Lisboa: Fundação Oriente.
- Fernandes, Moisés Silva (2008). *Confluência de Interesses: Macau nas Relações Luso-Chinesas Contemporâneas 1945-2005*. Lisboa: Instituto Diplomático e Centro Científico e Cultural de Macau.
- Flores, Jorge Manuel (2000). *Uma Curta História de Ceilão: Quinhentos Anos de Relações entre Portugal e o Sri Lanka*. Lisboa: Fundação Oriente.

Instituto Cultural de Macau, Instituto Camões, Fundação Oriente (1993). *Portuguese Voyages to Asia and Japan in the Renaissance Period: Proceedings of the International Conference*. Tokyo: Sophia University, September 24-26.

Janeira, Martins (1988). *O Impacto Português sobre a Civilização Japonesa*. Lisboa: D. Quixote.

Jesus, José Duarte e Francisco Murteira Nabo (2005). “Relações Portugal China” em *Visões de Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático.

Moreira, Adriano (2010). “A Língua e o Conceito Estratégico Português” em *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português de Conjuntura Estratégica, vol. XIX.

Souza, Juíno de (2010). *Goan Voice of Reason*. Panjin: Broadway Publishing House.

Vasconcelos, Tiago (2010). “O Papel dos BRIC na Construção da Nova Ordem Mundial” em *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português de Conjuntura Estratégica, vol. XIX.

A Arquitetura de Segurança na Ásia-Pacífico

Luís Tomé

Professor da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) e Professor Convidado no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM) e no Instituto da Defesa Nacional (IDN). Coordenador Científico e Investigador do OBSERVARE-Observatório de Relações Exteriores e Director-Adjunto do Anuário Janus e da revista científica Janus.net, e-journal of international relations.

Resumo

Este artigo analisa e procura compreender as circunstâncias ambivalentes que caracterizam a arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico, evidenciando os impactos cruzados da geografia, da história e da nova estrutura de poder e demonstrando como as interações regionais são marcadas pela conjugação simultânea de competição e de cooperação (*congaement*) e, por outro lado, por posturas multivetoriais e multidirecionais (*hedging*) para redução de riscos, em função da volatilidade da situação e do pragmatismo com que os principais atores operam e se articulam.

Abstract

Asia-Pacific Security Architecture

This article analyze the security architecture of the Asia-Pacific, arguing over the impacts of geography, history and power, and showing that regional interactions are characterized by simultaneous postures of competition and cooperation (congaement) and by an hedging strategy where the actors take equal and sometimes opposite positions in several different directions, limiting or offsetting the probability of loss to their interests.

Arquitetura: arte e técnica de projetar e edificar o ambiente habitado pelo ser humano; de construção que trata simultaneamente os aspectos funcionais, construtivos e estéticos; desenho da organização do espaço e de seus elementos; ordenamento de componentes em qualquer situação de arranjo espacial.

A Ásia-Pacífico – espaço geográfico que inclui as sub-regiões da Ásia Meridional, da Ásia Oriental e da Oceânia – é já o epicentro da geopolítica mundial e da segurança internacional: é a área económica e estrategicamente mais dinâmica do mundo e onde se assiste à mais rápida acumulação de poder, aí “residindo” várias grandes potências ressurgentes com ambições globais (China, Japão, Índia e Rússia) e vários outros centros cruciais de poder (península coreana, Austrália, Paquistão, Indonésia, ASEAN ou APEC); dessa macrorregião provêm os principais desafios à democracia liberal, aos “valores Ocidentais” e à supremacia dos Estados Unidos (sobretudo, pela rápida ascensão da China); ali encontram-se conjugados todos os dilemas do binómio segurança-desenvolvimento, das enormes assimetrias socioeconómicas à dependência dos mercados e recursos externos; e na Ásia-Pacífico coincidem todos os riscos e ameaças para a segurança quer “tradicionais” (das rivalidades entre grandes potências a disputas territoriais e fronteiriças ou ao aumento significativo dos orçamentos e das capacidades militares) quer “não convencionais” (do terrorismo à insegurança humana, económica ou energética). As dinâmicas em curso na Ásia-Pacífico são, portanto, cruciais para a generalidade dos outros actores e regiões, uma vez que disso dependem cada vez mais os seus destinos e os do mundo.

Acresce que esta região está sob a pressão de uma multiplicidade de factores e de dinâmicas que desafiam a ordem e o sistema de segurança regional/internacional. Efetivamente, a estrutura de poder, os parâmetros de segurança e as interacções regionais estão em acelerada mutação – a trajectória das alterações e “ordem” regional permanecem, todavia, voláteis e incertos. Por isso, as expectativas que descrevem a “irresistível centralidade do novo hemisfério asiático” (Mahbubani, 2008) convivem com cenários que antevêm a “Balcanização” da Ásia “rasgada pela rivalidade” (Friedberg, 2000).

Este artigo visa analisar e compreender as circunstâncias ambivalentes que caracterizam a arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico. Depois de evidenciar os impactos cruzados da geografia, da história e da nova estrutura de poder, demonstraremos como as interacções regionais são marcadas pela conjugação simultânea de competição e de cooperação (*congameant*) e, por outro lado, por posturas mul-

tidirecionais para redução de riscos não colocando os actores “todos os ovos no mesmo cesto” (*hedging*) em função da volatilidade da situação e do pragmatismo com que operam e se articulam.

Geografia, História e Poder

A arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico tem por base vetores fundamentais relacionados com a geografia, a história e o poder que, conjugados com interesses e ambições, as interdependências económicas e os novos quadros multilaterais, são vitais para compreender a situação actual nesta região (Tomé, 2010).

A geografia é um vetor basilar porque é o primeiro que identifica e define a Ásia-Pacífico enquanto “região”, entendida como uma área confinada do globo onde um conjunto de atores reside e interage mais entre si, positiva ou negativamente, existindo uma determinada consciencialização de pertença a essa área e também do que é “extra-regional” (Blij, 2010). Sendo certo que as delimitações regionais continuam imprecisas e ambíguas, o facto é que a geografia faz da Ásia-Pacífico um “teatro de operações”, o “ambiente externo próximo” mais imediato e que mais diretamente afeta as visões e condutas de um determinado conjunto de decisores políticos. De igual modo, as interações (positivas e negativas) com os vizinhos próximos são genericamente mais intensas por não existirem os constrangimentos da “tirania da distância”.

A geografia não determina comportamentos nem relações, mas as percepções, o potencial, as ideias, as políticas e as interações, bem como as agendas e prioridades de segurança, derivam muito de circunstâncias geográficas básicas. Daí o impacto das respetivas posições, configurações e dimensões geográficas dos vários Estados aqui atuantes, bem como das fronteiras (terrestres e marítimas), das condições climáticas, dos recursos disponíveis ou das populações que lhes estão subjacentes, em toda a sua diversidade e complexidade. Mas há muitos outros exemplos que refletem o efeito da geografia na arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico: o relacionamento “delicado” entre certos vizinhos (China-Índia, Índia-Paquistão, China-Japão, Japão-Rússia ou no Sudeste Asiático, etc.); a situação da Península Coreana, posicionada na “confluência” de grandes potências; os arquipélagos das Filipinas, da Indonésia e do Japão, “exteriores” e frontais ao continente Asiático, daí resultando especificidades, visões e alinhamentos próprios; o caso de Taiwan, território até certo ponto “tampão” à potência continental e que, sendo reintegrado na “Mãe-Pátria”, permitiria à China ganhar “projeção oceânica”; a posição da Mongólia, “encravada” entre a China e a Rússia; as muitas disputas territoriais entre vizinhos geográficos, desde a Caxemira aos mares da China; os dilemas em torno de certos Estreitos e rotas marítimas; as estratégias e os complexos de “cerco” percecionados por determinados alinhamentos; ou organizações regionais e “regionalismos” de

referência geográfica, como a ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), a SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) ou a APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*).

Figura 1 – Mapa da Ásia-Pacífico



A História é outro vetor que pesa, e muito, na atual arquitetura de segurança da Ásia-Pacífico: da convivência ao longo do tempo resultam memórias e experiências comuns e partilhadas e um lastro de interações neste espaço regional, novamente, positivas ou negativas. Esta região e as respectivas comunidades constituintes são produto das suas circunstâncias e evoluções históricas particulares: é a evolução histórica que nos traz até à realidade presente; é na História que radicam as culturas, as identidades, as perceções, as políticas e as interações atuais; e os comportamentos dos atores, a sua utilização das capacidades materiais e as suas relações são largamente influenciados pela respetiva leitura da História. Certas desconfianças e animosidades regionais (anti-China,

anti-EUA ou anti-Japão, por exemplo), bem como os conflitos e disputas fronteiriças que persistem (divisão da Península Coreana, Caxemira, ilhas Curilhas do Sul, ilhas Senkaku ou Mar da China do Sul, por exemplo), são “estigmas” e legados históricos. Outras “heranças” que influenciam a atualidade são determinadas imagens e ideias como o sino-centrismo, o Confucionismo, o nacionalismo, o anticolonialismo e o anti-imperialismo, a “não-ingerência nos assuntos internos”, o primado do coletivo, o peso da soberania, o papel do Estado ou a “Esfera de co-prosperidade da Ásia Oriental”, primeira tentativa de personificação do ideal macrorregional. De igual modo, o sistema de alianças dos EUA na Ásia-Pacífico, a diversidade e as especificidades de muitos dos regimes políticos, o pacifismo institucionalizado do Japão, o “socialismo de mercado” da República Popular da China, o caráter de *developmental state* generalizado na região ou o modelo muito particular de cooperação multilateral na região (*ASEAN way*) são legados históricos construídos em tempo de Guerra Fria e que não só subsistem como marcam profundamente as dinâmicas interativas e a arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico atualmente.

Ao mesmo tempo, todavia, é necessário ter cuidado para não nos submetermos à “tirania da História” nem absorvermos demasiado dela, rejeitando qualquer forma de determinismo histórico: uma das principais lições da História, aliás, é que as relações internacionais e o sistema de segurança na Ásia-Pacífico estão em permanente reconstrução, com sucessivas mutações. De facto, nada se mantém imutável ao longo do tempo, como facilmente se verificará pelas alterações sistémicas decorrentes do declínio da China, da penetração e do domínio Ocidental, da ascensão e expansão do Japão, da Guerra Fria ou das transformações mais recentemente ocorridas na “nova ordem regional” ao nível de regimes políticos, situação económica, estrutura de poder, agenda de segurança, institucionalismo e multilateralismo, políticas, capacidades e estratégias dos principais actores e interacções mútuas.

Por outro lado, a evolução histórica torna claras quatro ilações significativas. Primeiro, os níveis internos e externos estão profundamente interligados, condicionando-se mutuamente: as variações nas condutas e interações em momentos distintos desde meados do século XIX, apenas para não recuarmos mais no tempo, são resultado tanto de alterações registadas no contexto internacional como das cíclicas e profundas transformações internas – o percurso distintivo de atores-chave como a China, a Índia, o Japão ou a Coreia ao longo dos últimos 150 anos ou os impactos do declínio chinês, do colonialismo europeu, da expansão japonesa, da Guerra do Pacífico, dos processos de independência ou da Guerra Fria EUA-URSS, são perfeitamente elucidativos.

Em segundo lugar, ainda que possamos descortinar traços de “carácter nacional” e de “cultura estratégica” decorrentes da respectiva matriz histórico-cultural, o

comportamento e as interações dos atores alteram-se consoante as condições de cada momento: as naturezas específicas de cada comunidade e de cada Estado são obviamente distintas entre si, mas a postura da China e as suas relações, por exemplo, também são diferentes no final do século XVIII, no final século XIX/início do século XX, nas décadas de 1930 ou 1950, nos anos 1970/1980 ou na atualidade, tal como o comportamento do Japão e os seus relacionamentos entre o final do século XIX e a Segunda Guerra Mundial são muito distintos das últimas décadas.

Terceiro, não há nada de inevitável no impacto das pressões externas ou na forma como os actores respondem a desafios similares – como revelam as reações regionais distintivas das várias comunidades e unidades políticas asiáticas à pressão Ocidental no final do século XIX, aos constrangimentos inerentes à bipolarização política mundial ou às transformações sistémicas resultantes do fim da “dupla guerra fria” (EUA-URSS e China-URSS). De igual modo, sendo certo que após a vitória americana na Guerra Fria também se verificaram processos de democratização na região (da Mongólia à Indonésia, passando pelas Filipinas ou Tailândia), o facto é que subsistiram e continuam a existir regimes formalmente comunistas (República Popular da China, Vietname, Laos e Coreia do Norte) e muitos outros regimes autocráticos e “híbridos”, “democracias imperfeitas” e semi-autoritários, sendo a Ásia-Pacífico caracterizada pela extrema diversidade de sistemas políticos.

Finalmente, a evolução histórica também demonstra como não há inevitabilidade nem relação causa-efeito simples entre, por um lado, desenvolvimento económico e liberdade política e, por outro, regime político e laços de segurança. No primeiro caso, a Ásia-Pacífico é fértil em exemplos de coexistência duradoura entre crescimento económico e autoritarismo político (no passado, a Coreia do Sul, Taiwan e Singapura ilustram-no bem, tal como entretanto também a China, o Vietname ou Myanmar). No caso da relação entre sistema político e laços de segurança, os conflitos entre regimes comunistas (URSS-China, China-Vietname ou Vietname-Camboja) nas décadas de 1960 a 1980 são paradigmáticos da não coincidência entre sistemas políticos e alinhamentos estratégicos. Outro exemplo elucidativo são os efeitos distintos da democratização na Coreia do Sul e em Taiwan: a democratização sul-coreana nunca pôs em causa o consenso interno em torno do ideal da reunificação da Península nem sequer o princípio da não-nuclearização, favorecendo inclusivamente a política de apaziguamento com a Coreia do Norte; em Taiwan, ao invés, o processo de democratização, fez emergir as profundas divisões internas em torno do ideal de reunificação com a China e da “identidade chinesa/taiwanesa”, ameaçando o *status quo* no Estreito e fazendo aumentar a tensão com Pequim, sobretudo e pelo menos até ao regresso do *Kuomintang* ao poder por via das vitórias nas eleições Presidenciais e Legislativas, em 2008.

Os atores e a região devem, portanto, ser situados no seu contexto histórico, embora sem qualquer determinismo e reconhecendo que a Ásia-Pacífico continua e continuará em reconstrução permanente (Tomé, 2010).

Um terceiro vetor que contribui para compreender e explicar a arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico é o Poder. Uma das transformações provocadas pelo fim da bipolarização política mundial e pela implosão da União Soviética foi a recomposição das estruturas de poder. A um nível mais geral, verifica-se que ao longo das últimas duas décadas se foi acumulando poder económico e estratégico nesta região, tornando a Ásia-Pacífico cada vez mais central na distribuição do poder mundial. O significado da nova estrutura de poder para a segurança e as interações regionais implica, porém, muito mais do que o simples inventário e a comparação das capacidades materiais dos atores.

Economicamente, a Ásia-Pacífico é a região mais dinâmica do mundo, registando-se aqui um aumento generalizado, contínuo e acentuado quer dos Produtos Internos Brutos (PIBs) quer do volume das importações e exportações, sempre acima da média mundial e ainda mais saliente se comparativamente a outras regiões. O resultado é um aumento muito significativo das parcelas da região no comércio e na economia mundiais: entre 1980 e 2013, o *share* da Ásia-Pacífico no PIB mundial passou de 21,1% para 39,5%; por comparação, no mesmo período, o *share* do conjunto das Américas diminuiu de 38,4% para 29,1% e o da UE27 de 31,1% para 18,8% (quadro 1).

Quadro 1 - Share (%) no PIB mundial em ppp*, por regiões, 1980-2013

	1980	1990	2005	2013**
África	4.2	3.8	3.7	4.1
Ásia e Pacífico	21.1	26.8	32.2	39.5
Médio Oriente	3.7	3.1	3.5	3.6
Américas	38.4	36.4	32.5	29.1
União Europeia	31.1	28.5	23.0	18.8

Nota: *ppp = paridade de poder de compra; ** estimativa

Fonte: IMF DataMapper

Por outro lado, parte substancial deste impressionante registo regional deve-se ao ritmo de crescimento de “países em desenvolvimento” como a Índia, o grupo ASEAN e, acima de tudo, a China, esta já a segunda maior economia do mundo atrás dos EUA mas assumidamente a nova estrela da economia mundial e no lugar que outrora pertenceu ao Japão, bem como a “Ásia em desenvolvimento” que atrai as atenções que em tempos se dirigiam para os “tigres” e “dragões” asiáticos. Ape-

sar dos muitos constrangimentos e desafios que enfrentam, a escalada continuada destas economias nos *rankings* dos maiores PIBs ou dos maiores exportadores e importadores justificam essa atenção e demonstram o seu novo vigor e poder económico, com natural destaque para as posições da China (quadros 2 e 3).

Quadro 2 - Share (%) no PIB mundial em ppp, por economia, 1992-2013

Países	1992	2000	2008	2013*
Austrália	1.18	1.24	1.17	1.15
China	4.31	7.12	11.71	15.63
Índia	3.01	3.71	4.84	5.82
Japão	9.39	7.69	6.19	5.45
Coreia do Sul	1.48	1.83	1.92	1.96
Paquistão	0.55	0.57	0.61	0.62
Rússia	4.19	2.64	3.24	3.04
Estados Unidos	22.75	23.52	20.37	18.65
ASEAN (Sudeste Asiático)	3.25	3.57	4.02	4.42
Zona Euro	20.12	18.34	15.51	13.28

Nota: *ppp = paridade de poder de compra; ** estimativa

Fonte: IMF DataMapper

Quadro 3 - Maiores exportadores e importadores, 2011 (bilhões de USD e %)

Posição	Exportadores	Valor	Share	% variação anual
1	China	1,899	10.4	20
2	EUA	1,481	8.1	16
3	Alemanha	1,474	8.1	17
4	Japão	823	4.5	7
7	Coreia do Sul	555	3	19
9	Rússia	522	2.9	30
12	Hong Kong, RPC	456	2.5	14
Posição	Importadores	Valor	Share	% variação anual
1	EUA	2,265	12.3	15
2	China	1,743	9.5	25
3	Alemanha	1,254	6.8	19
4	Japão	854	4.6	23
9	Coreia do Sul	524	2.9	23
10	Hong Kong, RPC	511	2.8	16

Fonte: WTO, *World Trade Report* (2012: 30).

Este crescimento económico tem-se refletido na melhoria das condições de vida de centenas de milhões de asiáticos e servido como fonte crucial de legitimação de muitos regimes. Subsistem, contudo, enormes assimetrias e acentuou-se a pressão de certos desafios relacionados, por exemplo, com as necessidades energéticas e de outros recursos, a degradação ambiental ou a dependência de mercados externos, condicionando as respectivas políticas internas e externas. Consequentemente manter condições favoráveis ao desenvolvimento económico e social é do interesse de todos os atores e um vetor comum que contribui positivamente para um ambiente de relativa estabilidade, paz e segurança na Ásia-Pacífico pelos incentivos adicionais à moderação e à cooperação.

Paralelamente, todavia, o crescimento económico origina certos dilemas tradicionais de segurança na região. Desde logo, acentuou-se a competição por recursos, rotas e mercados e as políticas monetárias e comerciais tornaram-se instrumentos mais declarados de disputa, especialmente entre a China, os EUA, o Japão, a Índia, a Coreia do Sul, a Rússia e a ASEAN, seja porque são decisivas para o que cada um pode ganhar e acumular numa economia globalizada (Beeson, 2007) ou por via de uma incompatibilidade estrutural dos respetivos “estilos nacionais de capitalismo”, como argumenta Gilpin (2003).

Por outro lado, o poder económico acaba por se refletir também no poderio militar (a maior disponibilidade financeira permite aos atores aumentarem e fortalecerem as respetivas capacidades militares, como acontece nesta região) e na forma de incentivos ou sanções – cedência ou negação de ajuda, recursos, tecnologia ou mercados – ao serviço das respetivas políticas externas e de segurança, além do “poder de atração” que economias vigorosas exercem. Nesta medida, o crescimento de certas economias da Ásia-Pacífico está a ter implicações profundas nos equilíbrios geopolíticos regionais e globais – destacando-se, inevitavelmente, a China, cujo potencial estratégico é amplamente favorecido pelo crescimento económico e que Pequim, aliás, assume sem ambiguidades: *“Sticking to the principle of coordinated development of economy and national defense, China makes overall plans for the use of its national resources and strikes a balance between enriching the country and strengthening the military”* (China, 2009: 9). O dilema para os demais actores é que ao mesmo tempo que favorecem o crescimento económico da China – daí tirando dividendos e fomentando a cooperação de Pequim – também contribuem para o fortalecimento do “poder nacional abrangente” chinês que pode vir a ser utilizado contra os seus interesses e valores.

E o facto é que acompanhando e mesmo superando o ritmo de crescimento do PIB, vem-se assistindo ao fortalecimento das capacidades militares na Ásia-Pacífico. Aqui residem alguns dos Estados com as maiores forças armadas do mundo (China, Índia, Coreia do Norte, Rússia, Paquistão, Coreia do Sul, Vietname, Indonésia ou Myanmar, além dos EUA), todos empenhados na respetiva modernização e de-

envolvimento de capacidades. Com efeito, se é verdade que o número de efetivos e a percentagem do PIB afecta à Defesa até diminuíram, na generalidade dos casos, também é inquestionável o aumento continuado e significativo dos orçamentos de Defesa em termos reais na macrorregião: as despesas militares no conjunto da Ásia-Pacífico registam um “salto” de 132 para 330 mil milhões USD entre 1988 e 2011 (a preços constantes de 2010), ultrapassando pela primeira vez desde 2009 o somatório da Europa Ocidental e Central (SIPRI *Military Expenditure Database*; ver quadro 4).

Os elevados orçamentos de Defesa contribuem para justificar o crescente impacto da Ásia-Pacífico no mercado mundial de armamentos: no período 2007-2011, esta região representa 44% do total das importações mundiais de armamentos, muito acima da parcela da Europa com 19%, dos 17% do Médio Oriente, 11% das Américas e 9% de África (SIPRI, 2012: 13).

Tratando-se, evidentemente, de uma realidade multiforme, na medida em que há grande diversidade de casos e de circunstâncias, não deixa de ser significativo que tal aconteça num ambiente regional que os próprios atores reconhecem como relativamente pacífico e desanuviado, sobretudo, comparativamente a Eras anteriores.

Quadro 4 – Despesas militares por região, 1988-2011 (biliões de USD a preços constantes de 2010, excepto para a última coluna com preços correntes de 2011)

	1988	1998	2008	2011	2011 (preços correntes)
Total Mundo	1511	994	1507	1625	1728
África	15.3	14.4	27.8	32.2	34.3
Américas	600	424	714	780	809
América do Norte	560	381	650	712.7	736
Ásia e Oceania	132	172	283	330	364
Ásia Central	xxx	0.6	1.9	2.2	2.4
Ásia Oriental	95.7	128	212	250	275
Ásia do Sul	21.3	27.9	47.1	53.0	58.4
Oceania	15.1	16.2	22.9	24.6	28.6
Europa	707	318	384	376	407
Europa Ocidental	305	275	296	283	304
Europa de Leste	331	23.2	64.9	72.1	80.5
Médio Oriente	56.1	66.0	99	106	113

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*

A questão é que estas evoluções e circunstâncias nos domínios económico e estratégico têm implicações profundas na estrutura de poder da Ásia-Pacífico e do mundo. No topo desta estrutura continuam os Estados Unidos: apesar de muito se discutir a sua posição, a realidade é que permanecem isolados na categoria de superpotência, baseados na sua superioridade militar (representando sozinhos cerca do dobro das despesas militares de todos os outros países somados na Ásia-Pacífico); na sua vasta presença estratégica (do Afeganistão ao Alasca, incluindo nos territórios sul-coreano e japonês e nos Oceanos Índico e Pacífico); no seu antigo e renovado sistema de alianças (com o Japão, a Coreia do Sul, a Tailândia, as Filipinas, o Paquistão, a Austrália e a Nova Zelândia), bem como as “quase-alianças” com Singapura, a Indonésia ou a Mongólia e ainda Taiwan; na sua enorme influência político-diplomática (quer junto dos governos quer junto das instituições internacionais e regionais); na sua avançada ciência e tecnologia em todos os domínios – civil, militar e espacial; e na sua superioridade económica – mesmo não gozando da supremacia de outrora, dispõe ainda da maior economia do mundo e é certamente a mais influente.

O poder preponderante dos EUA e a sua “estratégia *cocktail*” (Tomé, 2011) desempenham um papel crucial na manutenção dos equilíbrios regionais e na estabilização das relações entre os grandes atores asiáticos: por exemplo, o Japão, a Coreia do Sul, certos países do Sudeste Asiático e, até certo ponto, a Rússia, a Mongólia e também a Índia encaram os EUA como decisivos para balancear a rápida ressurgência da China. Similarmente, a China, a Coreia do Sul, a Rússia e países do Sudeste Asiático olham a dependência japonesa dos EUA em termos de segurança e defesa como mecanismo útil para atrasar e enquadrar a “normalização militar” do Japão. A *pax americana* condiciona, assim, as opções dos outros atores e as interações regionais, temperando animosidades, crises e disputas e prevenindo/dissuadindo a guerra, eventualmente, na Caxemira, no Estreito de Taiwan ou na Península Coreana. Os EUA continuam também a ser fundamentais para o desenvolvimento económico e a prosperidade da generalidade dos países asiáticos, além de fornecerem ajuda ao desenvolvimento, assistência humanitária e socorro de emergência e de serem decisivos para o progresso dos direitos humanos e da democracia e da segurança económica, energética e humana na região. Contudo, a supremacia dos EUA é limitada e incompleta, não sendo verdadeiramente sinónimo nem de unipolaridade nem de ordem hegemónica.

De facto, outros pólos de poder têm vindo a ressurgir ou a emergir na Ásia-Pacífico e que são muito e crescentemente relevantes. Salienta-se destes a China, historicamente proeminente, vencedora da “outra Guerra Fria”, grande ganhadora da globalização e principal potência ressurgente nos domínios económico, estratégico e político pela dimensão e pelo ritmo, condicionando as políticas dos

outros atores e obrigando a “acomodações” quer dos seus vizinhos asiáticos quer da potência proeminente: no fundo, a arquitetura da Ásia- Pacífico volta a ter, em larga medida, um aspeto sinocêntrico e certos contornos de bipolaridade EUA-China.

Paralelamente, assistimos à ressurgência da Índia, do Japão e da Rússia e à emergência de outros pólos de poder regionais como o grupo ASEAN e a Coreia do Sul e mesmo o Paquistão, a Austrália, a Indonésia ou o Vietname: embora muito distintos nas respectivas naturezas, capacidades e impactos, todos eles vêm ganhando “autonomia”, “margem de manobra” e poder e influência, com as suas capacidades, evoluções e políticas a serem atentamente seguidas e ponderadas pelos outros atores e a afetarem o realinhamento da balança de poder regional e a arquitectura de segurança na Ásia-Pacífico.

O significado desta situação é duplo: primeiro, ao invés da tradicional premissa realista, o jogo de poder não é de “soma nula”, isto é, o “mais” de uns não resulta necessariamente do “menos” de outros; segundo, a estrutura de poder regional assume uma configuração extraordinariamente híbrida e muito complexa onde se conjugam elementos de hegemonia, de bipolaridade e de multipolaridade.

Congagement e Hedging

Com base naquelas condições, a “ordem” e a arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico são atualmente marcadas por dois tipos de padrões comportamentais: o *congaement* e o *hedging*. O primeiro resulta da associação entre *containment* e *engagement*, já que no cerne dos comportamentos e dos relacionamentos regionais está o exercício simultâneo de políticas de contenção e de envolvimento, de competição mas também de cooperação e articulação entre os mesmos atores e grupos. Por seu lado, o *hedging* “*involves pursuing various paths to secure a nation's interests in an uncertain environment. Thus, while pursuing détente with a former adversary, a nation may continue to pursue military modernization and improved relations with the adversary's neighbours as a means to keep the adversary in check should the détente fail. It also means that a country's ostensible foreign policy approach may have varied and sometimes hidden objectives, allowing the country to benefit under varied circumstances in a fluid regional context.*” (Sutter, 2005: 273). Ou seja, num ambiente percecionado como volátil e em que o rumo dos acontecimentos e o comportamento dos outros é incerto, os atores optam pela prudência e pela ambivalência, não correndo riscos e não colocando todos os “ovos no mesmo saco”, utilizando todo o tipo de instrumentos e jogando em todas as direções, dimensões e canais possíveis.

O *congaement* e o *hedging* estão, portanto, intimamente relacionados e são o resultado do enorme pragmatismo nas condutas dos atores (Rocher e Godement, 2006), sem arriscar alienar qualquer dos seus interesses mas, ao mesmo tempo, articulando-se uns com os outros onde é possível em torno de certos interesses

e denominadores comuns, no espírito “sim-sim” e *win-win* de “ganhos mútuos” (Tomé, 2010: cap. VI, em particular, VI.7).

A arquitetura regional assenta, em larga medida, em elementos de competição e de balança de poder, mercê de um sistema volátil e dinâmico de pesos e contra-pesos, com os atores a procurarem acautelarem a sua posição balanceando, compensando e mesmo contrariando aqueles que percebem como problemáticos ou mesmo ameaça (real ou potencial) aos seus interesses vitais. Assim, os EUA procuram manter a sua proeminência enquanto vão construindo um sistema Asiático de contra-peso à rápida ressurgência da China; esta procura contrariar a supremacia dos EUA ao mesmo tempo que controla a ascensão político-estratégica do Japão ou da Índia; a Rússia tenta conter os EUA mas também está atenta à ascensão da China; o Japão, a Índia, a Coreia do Sul, a Mongólia, Taiwan, o Vietname, Singapura, Filipinas ou mesmo a Austrália vão manobrando no sentido de contrabalançar a ascensão da China; o Paquistão e a Índia contrabalançam-se mutuamente, com a segunda a tentar conter também a China; de igual modo, a Coreia do Norte e a Coreia do Sul procuram balancear-se entre si, e enquanto a primeira joga também com motivações anti-EUA e anti-Japão, a segunda mostra-se particularmente atenta à ascensão chinesa e à gradual normalização estratégica do Japão, etc.

Além disso, até certo ponto, vislumbra-se um “grande jogo” competitivo entre dois eixos: um em torno dos EUA (e que inclui aliados como o Japão, a Coreia do Sul, Taiwan, Filipinas, a Austrália e a Nova Zelândia e parceiros estratégicos como Singapura, Indonésia e até o Vietname) e outro com a China no centro (e onde se podem incluir virtualmente a Rússia, a Coreia do Norte ou o Myanmar), tentando cada um destes “eixos” atrair para o seu “campo” outros parceiros como a Índia, o Paquistão, a Mongólia e países do Sudeste Asiático e da Ásia Meridional. A sustentação do sistema de alianças bilaterais dos EUA, bem como os diálogos trilaterais (EUA-Japão-Coreia do Sul e EUA-Japão-Austrália), a Iniciativa Quadri-lateral (EUA-Japão-Austrália-Índia) ou mais recentemente as iniciativas americanas de constituir uma *New Silk Road* (promovendo os laços e intercâmbios da Ásia Central e do Afeganistão à Ásia Meridional através da promoção da liberalização económica e de novas infraestruturas energéticas e de transportes) e a *Trans-Pacific Partnership* (EUA, Austrália, Brunei, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Perú, Singapura, Vietname, México, Canadá e ainda o Japão e a Coreia do Sul) evidenciam um desses eixos; do outro lado podem invocar-se as parcerias estratégicas bilaterais da China com a Rússia, a Índia, a Coreia do Norte, Myanmar e ainda o Irão, bem como o Triângulo Estratégico China-Rússia-Índia, as Cimeiras BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ou a Organização de Cooperação de Xangai (China, Rússia e países da Ásia Central).

A alimentar uma certa impressão de ambiente competitivo somam-se os muitos conflitos e disputas territoriais e fronteiriças que subsistem, incluindo alguns *hots-*

pots (Caxemira, Península Coreana e Taiwan) envolvendo as grandes potências. A China, por exemplo, além da questão de Taiwan (“protegido” pelos EUA), mantém disputas com a esmagadora maioria dos países vizinhos e nas áreas circundantes: ao Japão, reclama as ilhas Senkaku/Diaoyu; à Índia reivindica o Arunachal Pradesh; à Coreia do Sul, as ilhotas Socotra (a que os coreanos se referem como Leodo ou Parangdo e os chineses Suyan); entre a China e a Coreia do Norte subsiste o diferendo fronteiriço em torno da montanha Baekdu (designação coreana) ou Changbai (designação chinesa); com o Butão, a China disputa áreas fronteiriças ao longo dos 470 km da fronteira comum. Pequim está ainda envolvida nas disputas de áreas de soberania e de exploração e/ou as Zonas Económica Exclusivas (ZEEs) respetivas no Mar Amarelo (com a Coreia do Norte, a Coreia do Sul e o Japão), no Mar da China Oriental (China, Japão e Coreia do Sul) e no Mar da China Meridional (com países do Sudeste Asiático).

Também o Japão permanece com os seus limites fronteiriços indefinidos por disputas territoriais que mantém com todos os seus vizinhos: além da disputa das ilhas Senkaku/Diaoyu com Pequim e Taipé, o Japão reivindica à Rússia as ilhas Curilhas do Sul/ Territórios do Norte (mais concretamente, as ilhas Etorofu, Kunashiri, Shikotan e Habomai) e à Coreia do Sul as ilhotas Dokdo (em coreano) ou Takeshima (em japonês), no Mar do Japão.

Por seu lado, a Índia disputa com o Paquistão o território de Sir Creek e fronteiras marítimas e, sobretudo, a Caxemira; reivindica à China os territórios de Aksai Chin e Trans-Karakoram (considerados por Nova Deli parte da Caxemira) enquanto aquela lhe disputa o Arunachal Pradesh (considerado por Pequim parte integrante do Tibete). A Índia mantém ainda disputas com as Maldivas sobre a ilha Minicoy; com o Nepal sobre a cidade de Kalapani e o distrito de Nawalparasi; e com o Bangladesh sobre 162 minúsculos enclaves e sobre a ilha Talpatti Sul/New Moore na baía de Bengala, além de 6,5 km de fronteira terrestre por demarcar entre os dois países.

No Sudeste Asiático, o Vietname reclama à China as ilhas Paracel, disputando também os dois países os limites respetivos no Golfo de Tonquim. As Filipinas disputam com a China os baixios/atóis de Scarborough ou Panatag (cuja designação chinesa é Huangyan Dao) e de Macclesfield Bank (Zhongsha Qundao para os chineses). O Vietname, as Filipinas, a China e também o Brunei, a Indonésia e a Malásia disputam o arquipélago das Spratley e áreas de soberania no Mar da China Meridional, mantendo-se igualmente por regular o Golfo da Tailândia – disputado entre o Vietname, o Camboja, a Malásia e a Tailândia –, bem como vários diferendos fronteiriços entre países da ASEAN. Tal como o Mar de Timor, alvo da disputa entre a Indonésia, Timor-Leste e a Austrália.

A tudo isto acresce a latente “corrida aos armamentos” existente na Ásia-Pacífico, com a generalidade dos Estados a encararem as capacidades militares como

instrumento decisivo de segurança e, daí, apostados em modernizarem os seus dispositivos de forças e aumentarem significativamente os respectivos orçamentos de defesa (quadro 5), em vários casos com aumentos sucessivos de dois dígitos anualmente: segundo o SIPRI (2012: 9), o *top 10* dos maiores “gastadores militares” inclui os EUA (1.º e muito destacado), a China (2.ª), a Rússia (3.º), o Japão (6.º) e a Índia (7.º); similarmente, no *ranking* dos maiores importadores de armamentos, as primeiras seis posições são ocupadas por Estados desta região, respectivamente a Índia (representando 10% do *share* mundial), a Coreia do Sul (6%), o Paquistão (5%), a China (5%), Singapura (4%) e Austrália (4%) (*ibid.*: 13). Para esta lógica aparentemente competitiva contribui ainda a falta de transparência nas despesas militares por parte de determinados Governos (China e Coreia do Norte, sobretudo, mas também Myanmar, o Vietname e o Laos), bem como o desenvolvimento e/ou a aquisição de certo tipo de capacidades particularmente preocupantes como as que envolvem meios aéreos e navais, mísseis e armas químicas, biológicas e nucleares (Japan Ministry of Defense, 2012).

Na realidade, a Ásia-Pacífico é a região onde se concentram não só os maiores exércitos do mundo em acelerada modernização e muitos dos mais elevados orçamentos de defesa mas também onde pontificam graves problemas de proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM). A China, a Coreia do Norte, a Rússia, os EUA, a Índia e ainda a Coreia do Sul são possuidores de armas químicas, sendo o Paquistão suspeito de as tentar desenvolver. Quanto às armas biológicas, a Rússia, a China e a Coreia do Norte são suspeitas de as possuírem, enquanto a Índia e o Paquistão poderão estar a prosseguir programas de pesquisa ofensivos nesse domínio. Relativamente às capacidades nucleares e além da Rússia, dos EUA e da China, são possuidores de armas atómicas também a Índia e o Paquistão (nunca signatários do Tratado de Não Proliferação-TNP nuclear) e ainda a Coreia do Norte (apesar de signatária de vários acordos de desnuclearização e parte do TNP até renunciar em 2003, manteve sempre um programa de armamento nuclear e realizou testes atómicos em 2006, 2009, e outro já em 12 de fevereiro de 2013). Ou seja, duas décadas depois da Guerra Fria ter terminado, há mais potências militarmente nucleares e o número de armas nucleares na Ásia-Pacífico continua a ser muito elevado – quase 20 mil, combinando os arsenais estimados daquelas seis potências (SIPRI, 2012: 14), as mesmas que dispõem ainda de mísseis balísticos ofensivos com alcance superior a 1000 km.

**Quadro 5 – Despesas militares na Ásia-Pacífico (milhões de USD
– preços constantes 2010, exceto última coluna)**

	1989	1999	2009	2010	2011	2011 (preços correntes)
EUA	534.906	367.822	679.574	698.281	689.591	711.421
China	16.600	31.191	116.666	121.064	129.272	142.859
Indonésia	1.442	1.656	3.971	4.663	5.220	5.709
Japão	48.022	54.385	54.339	54.641	54.529	59.327
Coreia do Sul	13.667	17.397	27.708	27.572	28.280	30.799
Malásia	1.549	2.476	4.413	3.859	4.223	4.587
Filipinas	1.871	2.006	2.322	2.438	2.225	2.417
Vietname	1.609	..	2.397	2.672	2.487	2.675
Índia	17.842	25.043	45.903	46.086	44.282	48.889
Paquistão	3.655	4.181	5.504	5.661	5.685	6.282
Austrália	13.117	15.518	22.938	23.221	22.955	26.706
Rússia	30.7019	21.289	59.565	58.644	64.123	71.853

% do PIB

	1989	1999	2009	2010
EUA	5.5	3.0	4.8	4.8
China	2.5	1.9	2.2	2.1
Indonésia	0.9	0.6	0.6	0.7
Japão	0.9	1.0	1.0	1.0
Coreia do Sul	4.4	2.7	2.9	2.7
Malásia	2.6	2.1	2.1	1.6
Filipinas	2.2	1.6	1.3	1.2
Vietname	7.7	..	2.5	2.5
Índia	3.5	3.1	2.9	2.7
Paquistão	6.0	3.8	2.8	2.8
Austrália	2.0	1.9	1.9	1.9
Rússia	14.2	3.4	4.3	3.9

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database

Contudo, a competição referida é apenas uma das faces da arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico. Existe, simultaneamente, toda uma faceta cooperativa, motivada quer pelo interesse comum relacionado com a necessidade de garantir um indispensável ambiente de paz e estabilidade, essencial para o crescimento e o

desenvolvimento económico, quer também pela percepção de que problemas comuns transnacionais (do combate ao terrorismo e à pirataria marítima à segurança económica e energética) requerem soluções comuns. Essa faceta cooperativa é evidenciada, desde logo, na esfera económica e comercial, verificando-se aumentos assinaláveis nos intercâmbios e interdependências entre as economias da região e com outros parceiros de outras regiões ao longo das últimas décadas. Daí uma arquitetura muito mais complexa notória, por exemplo, na densificação crescente das interdependências e pela não coincidência entre certos “alinhamentos estratégicos” que descrevemos anteriormente e o significado comercial mútuo: por exemplo, a China é o primeiro parceiro comercial do Japão, da Coreia do Sul, do grupo ASEAN ou da Austrália e o terceiro dos EUA ou da Índia; os EUA são o segundo maior parceiro comercial da China mas somente o terceiro do Japão e o quinto da Coreia do Sul, da Austrália ou da Índia; o Japão é o terceiro maior da China e o quarto da Rússia mas somente o quinto maior dos EUA; a Índia é o sétimo maior da Austrália, o oitavo da China e da ASEAN e apenas o nono dos EUA e o décimo da Rússia; e o grupo dos dez Estados da ASEAN já consegue ser o segundo maior parceiro comercial do Japão, da Coreia do Sul e da Austrália, o quarto da China e da Índia e o sexto dos EUA, representando o comércio intra-ASEAN 25,6% do total do comércio externo dos países integrantes da Associação (quadro 6).

Quadro 6 – Interdependências comerciais (posições nos *rankings* e *shares* (%) no total do comércio (Impor + Expor) dos parceiros)

Parceiros	China	Japão	ASEAN	Coreia Sul	Rússia	EUA	Índia	Austrália	UE27
China		3 (10,5)	4 (10,3)	5 (7,3)	10 (2,0)	2 (13,6)	8 (2,2)	7 (3,1)	1 (17,0)
Japão	1 (21,8)		2 (15,4)	5 (6,6)	13 (1,8)	3 (13,7)	20 (1,1)	6 (4,4)	4 (11,1)
ASEAN10	1 (12,7)	2 (11,4)		5 (5,3)	12 (0,7)	4 (9,5)	8 (3,0)	11 (3,0)	3 (10,7)
Coreia Sul	1 (21,8)	3 (10,7)	2 (11,3)		10 (2,0)	5 (10,5)	12 (2,0)	7 (3,1)	4 (10,7)
Rússia	2 (10,0)	4 (3,9)	8 (2,1)	7 (3,0)		5 (3,7)	10 (1,3)	37 (0,1)	1 (47,1)
EUA	3 (14,9)	5 (5,8)	6 (5,7)	7 (2,8)	15 (1,0)		9 (1,6)	20 (1,0)	1 (17,8)
Índia	3 (10,4)	13 (2,3)	4 (9,3)	12 (2,4)	24 (0,9)	5 (7,5)		10 (2,4)	1 (14,8)
Austrália	1 (22,5)	3 (14,2)	2 (14,8)	6 (6,3)	25 (0,3)	5 (7,8)	7 (4,1)		4 (13,6)
UE27	2 (13,3)	7 (3,6)	5 (5,0)	10 (2,1)	3 (9,5)	1 (13,8)	8 (2,5)	17 (1,3)	

Nota: Dados referentes a 2011 para a UE e a 2010 para os restantes

Fonte: European Commission – DG Trade

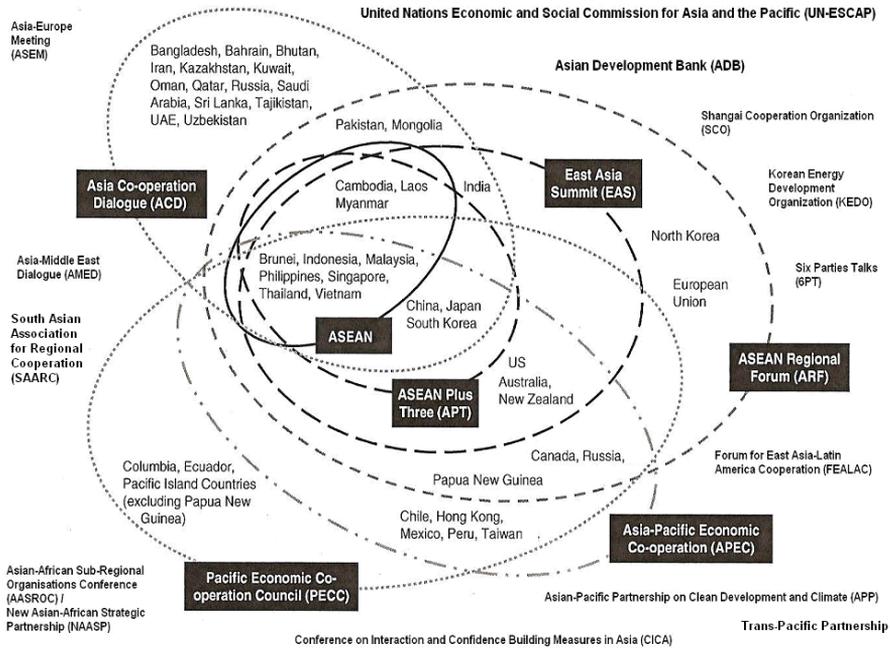
A dimensão cooperativa surge igualmente nas organizações e nos regimes internacionais, bem como noutros tipos de mecanismos e processos multilaterais regionais que, manifestamente, afectam cada vez mais a arquitectura de segurança na Ásia-Pacífico. Com efeito, uma das evoluções mais impressionantes nesta região nas últimas décadas é a proliferação de instituições e canais multilaterais – intergo-

vernamentais e não-governamentais ou “Track 2” – que os dirigentes e as comunidades passaram a ter mais em conta nos seus cálculos, opções e comportamentos, num autêntico “mosaico” de mecanismos e *membership* que o gráfico 1 revela.

A cooperação multilateral é mais densa na dimensão económica pela mais imediata percepção de interesses comuns e ganhos mútuos. Todavia, também envolve crescentemente o domínio da segurança, com os mesmos actores que descrevemos em competição a cooperarem em fóruns multilaterais e quadros regionais entretanto criados. Este cooperativismo multilateral desenvolve-se em mecanismos especificamente vocacionados para o diálogo e a cooperação sobre segurança quer ao nível intergovernamental – como o *ASEAN Regional Forum* (ARF), a *Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA) ou as Conversações a 6 (6 Party Talks) – quer ao nível do Track 2 não-governamental como o *Northeast Asia Security Cooperation Dialogue* (NEASCD), o *Shangri-la Dialogue* ou o *Committee on Security Cooperation in the Asia-Pacific* (CSCAP). Desenvolve-se também pela incorporação e expansão de preocupações e questões eminentemente de segurança nas agendas de organizações como a “Comunidade ASEAN” ou a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) e mesmo a APEC, bem como de outros processos como o ASEAN+3 ou as Cimeiras da Ásia Oriental (EAS). E, claro, tudo isto a par da participação ativa destes países noutros quadros, iniciativas e coligações em prol da segurança coletiva internacional, incluindo a ONU, a OMC, o G20, a *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism* (GI), o combate à pirataria no Golfo de Aden/Costa da Somália, a estabilização e reconstrução do Afeganistão e do Iraque, a *Proliferation Security Initiative* (PSI) ou a *Container Security Initiative* (CSI), além de muitos outros regimes, tratados e convenções internacionais.

Constata-se ainda que a cooperação regional é mais fecunda em áreas como a luta antiterrorista, a segurança energética, económica e marítima, a contra-pirataria, o combate à criminalidade transnacional, o socorro de emergência em catástrofes naturais ou mesmo a gestão de certos conflitos e crises do que na resolução de certos *hotspots* e das inúmeras disputas territoriais e fronteiriças, por ser mais fácil os atores identificarem “denominadores comuns” nas primeiras. Na realidade, o papel das instituições e dos regimes multilaterais nestas disputas é bastante limitado. Com base numa conceção tradicional de soberania e na busca incessante de situações *win-win* que não implicam a alienação de nenhum dos seus interesses fundamentais, a generalidade dos governos da Ásia-Pacífico resiste em regular “questões fraturantes”, submeter-se a regras e regimes externos muito rígidos que reduzam a sua margem de manobra ou aceitar a alegada “intromissão” alheia nos seus “assuntos internos”.

Gráfico 1 – Organizações e multilateralismo na Ásia-Pacífico



Fonte: Construído e atualizado a partir de Dent (2008: 23).

Os países da região estão a abraçar o multilateralismo e a cooperação institucionalizada segundo o modelo *ASEAN way*, obviamente bastante “confortável” mas que torna os compromissos superficiais e, essencialmente, declarativos e as instituições regionais menos efetivas e com influência limitada no comportamento dos Estados e na segurança regional. Isto sugere que os principais atores estão a aumentar o seu nível de participação e de envolvimento nos processos e instituições multilaterais, em grande medida, para prevenir evoluções contrárias aos seus interesses, e evitar que essas estruturas se transformem em instrumentos ao serviço de virtuais rivais e/ou promover os seus próprios interesses e estatuto.

Ainda assim, deve reconhecer-se que a cooperação multilateral tem registado progressos importantes e dado um contributo significativo quer em áreas específicas quer para a ordem internacional e a segurança na Ásia-Pacífico. Ao promoverem um sentido de benefício comum, as estruturas regionais têm influenciado a definição do “interesse nacional” e afetado a forma como determinados objectivos vêm sendo prosseguidos. Mesmo sem ultrapassar certos constrangimentos e não resolvendo determinados problemas, as instituições e os mecanismos multilaterais regionais têm, pelo menos, contribuído para evitar que certas disputas se agravem.

Acresce que propiciando a interação regular e a diplomacia preventiva multilateral, esses quadros favorecem a confiança mútua, amenizam tensões e contribuem para que os diversos atores identifiquem matérias e plataformas de convergência, estabeleçam e aceitem certas normas e procedimentos de convivência e desenvolvam hábitos de diálogo e de cooperação em verdadeira “socialização”, sendo as instituições e os mecanismos multilaterais claramente um canal suplementar aos relacionamentos bilaterais (Dent, 2008).

Por outro lado, as instituições vêm favorecendo processos de regionalismo ou integração regional em várias sub-regiões (Ásia Meridional, do Sudeste e Oriental) e no quadro global da Ásia-Pacífico pelas “coerências” associativa, integrativa e organizacional, socializando os participantes, harmonizando as ideias e os discursos e aumentando a auto-consciencialização da necessidade de soluções regionais para problemas comuns. Mais: impulsionadas pelos processos institucionais mas também por ideias invocadas e repetidas exaustivamente como “valores asiáticos”, “século asiático”, “comunidade ASEAN”, ou “comunidades” da Ásia Oriental, do Pacífico e da Ásia-Pacífico (materializando-se em torno dos processos APEC, ASEAN+3 e EAS), as identidades e as interações estão a reconstruir-se, numa evidente estratégia política para que assim seja.

Considerações Finais

À semelhança de outras Eras, a geografia, a história e a estrutura de poder influenciam, sem determinar, as percepções, as opções e as relações na Ásia-Pacífico, continuando a segurança a ser vital para a globalidade dos atores e a marcar profundamente as opções e as interações nesta macrorregião. Tal como no passado, as prioridades e preocupações de segurança variam actualmente consoante as condições específicas de cada comunidade e de cada sub-região. Nesta diversidade, a principal referência de segurança continua a ser o Estado, enquanto os valores e interesses vitais a pretenderem-se seguros são a integridade do Estado, a sobrevivência política e o crescimento económico. De qualquer modo, a nova ênfase nos riscos e dimensões não convencionais e, simultaneamente, o facto de sobre eles ser mais fácil angariar “denominadores comuns”, torna os actores mais disponíveis para cooperarem e se concertarem bi e multilateralmente no domínio da segurança, mesmo não resolvendo certos dilemas “tradicionais”.

A partir de uma estrutura de poder híbrida onde coincidem elementos de hegemonia, bipolaridade e multipolaridade em rápida mutação, e de interações marcadas simultaneamente pelo *congruement* e pelo *hedging*, a Ásia-Pacífico configura um “sistema de sistemas de segurança”. Com efeito, aqui encontramos traços de segurança competitiva – expressa, por exemplo, no fortalecimento generalizado das capacidades militares, nas alianças, parcerias estratégicas ou nas políticas de balanceamento e contenção mútua; de segurança comum – embora

suspeitando uns dos outros e vigiando-se mutuamente, os actores enfatizam um virtual compromisso comum de sobrevivência e de segurança acomodando-se aos interesses uns dos outros, procurando assim aumentar a segurança com e não contra os outros; de segurança cooperativa – baseada na percepção de não existir ameaça imediata e de haver interesses comuns onde é possível cooperar e articular posições, privilegiando lógicas *win-win* ou ganhos mútuos e relativos e transpondo isso para os relacionamentos bilaterais e para algumas instituições e mecanismos multilaterais, prevenindo e gerindo conflitos num determinado quadro estabelecido de normas e procedimentos; e até comunidade de segurança – sobretudo, no Sudeste Asiático, onde a comunhão de interesses e valores está mais alicerçada na “comunidade ASEAN”, mas crescentemente também noutras sub-regiões como a Ásia Meridional ou a Oceânia e nos conjuntos da Ásia Oriental e da Ásia-Pacífico.

Até ver, os atores participantes recriaram uma arquitetura de segurança na Ásia-Pacífico que propicia genericamente estabilidade, paz e crescimento económico. A questão, todavia, é que esta arquitetura não é segura, é bastante volátil, com muitas ambivalências e incertezas, exigindo portanto contínuos esforços de sustentação.

Referências

- Alagappa, Muthiah (ed) (2008). *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in 21st Century Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Beeson, Mark (2007). *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Blij, H. J. de et al. (2010). *The World Today: Concepts and Regions in Geography* (5th edition). London: Wiley.
- China, People's Republic State Council (2009). *China's National Defense in 2008*. Disponível em http://english.chinamil.com.cn/site2/special-reports/2009-01/21/content_1627631.htm.
- Dent, Christopher M. (2008). *East Asian Regionalism*. London: Routledge.
- European Commission, DG Trade (2012). *Creating Opportunities - Bilateral Relations – Countries and Regions*. Disponível em http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries-and-regions/index_en.htm.
- Friedberg, Aaron L. (2000). “Will Europe's Past Be Asia's Future?”. *Survival* n.º 3, pp. 147-159.
- Gilpin, Robert (2003). “Sources of American-Japanese Economic Conflict” em G. John Ikenberry e Michael Mastanduno (eds), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*. New York: Columbia University Press, pp. 299-322.

- IMF *Data Mapper*. Disponível em <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>.
- Japan Ministry of Defense (2012). *Defense of Japan 2012*. Disponível em http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html.
- Mahbubani, Kishore (2008). *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Singapore: PublicAffairs.
- Rocher, Sophie Boisseau Du e François Godement (eds) (2006). *Asie Entre Pragmatisme et Attentisme*. Paris: La Documentation Française.
- SIPRI (2012). *SIPRI Yearbook 2012 Armaments, Disarmament and International Security. Summary*. Disponível em <http://www.sipri.org/yearbook/2012/files/SIPRIYB12Summary.pdf>.
- SIPRI *Military Expenditure Database*. Disponível em <http://www.sipri.org/databases/milex>, acesso em 1/2/2013.
- Sutter, Robert G. (2005). *China's Rise in Asia: Promises and Perils*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Tomé, Luís (2010). *A Geopolítica e o Complexo de Segurança na Ásia Oriental: Questões Teóricas e Conceptuais* (versão pré-revista). Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14031/1/A%20geopol%C3%ADtica%20e%20o%20complexo%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20C3%81sia.pdf>.
- Tomé, Luís (2011). “Estados Unidos da América” em Maria Raquel Freire (ed), *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 125-148.
- United States Department of Defense (2012). *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. Annual Report to Congress*. Disponível em http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2012_CMPR_Final.pdf.
- WTO (2012). *World Trade Report 2012: Trade and Public Policies: a Closer Look at non-Tariff Measures in the 21st Century*. Disponível em http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_e.htm.

A Política Russa para a Ásia-Pacífico: as Relações Rússia-Japão

Maria Raquel Freire

Doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent, Reino Unido. É investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora Auxiliar com Agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, em particular peacekeeping e peacebuilding, política externa, segurança internacional, Rússia e espaço pós-Soviético.

Resumo

Num quadro em que a região Ásia-Pacífico assume crescente importância na agenda de política externa russa, este texto analisa as implicações do maior empenho das políticas de Moscovo face a este espaço alargado e como estas se refletem na relação Rússia-Japão. O artigo argumenta que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico reflete um entendimento abrangente das mudanças atuais que o sistema internacional experimenta, e face às quais a Rússia mantém uma postura proactiva através das políticas que desenvolve e promove, e que se têm revelado ora de integração nesta área, ora de retração face a desenvolvimentos entendidos como potenciando relações de dependência. Ambivalências que o texto analisa e exemplifica através do caso das relações com o Japão.

Abstract

Russia's Policy towards the Asia-Pacific: Russia-Japan Relations

In a context of growing relevance of the Asia-Pacific region in Russia's foreign policy, this paper analyses the implication of the greater attention of policies in Moscow towards this enlarged space and how these have reflex in the Russian-Japanese relationship. The article argues that the return of Russia to the Asia-Pacific demonstrates a broad understanding of the current changes in the international system, in face of which Russia maintains a proactive posture through the politics it develops and promotes, and that have revealed both of integration in the area, and of retraction in face of developments it sees as allowing dependency relations. These ambivalences are analyzed and exemplified through the relationship with Japan.

A região da Ásia-Pacífico assumiu no quadro internacional um lugar preponderante, constituindo-se como um polo de atração, em particular em termos económicos. A Rússia, apesar de geograficamente integrar esta área, e aí ter uma grande fronteira, esteve relativamente ausente da mesma nas últimas décadas. O final da Guerra Fria e o processo de reajustamento resultante da desagregação da União Soviética definiram contornos próprios à política externa russa, com um vínculo marcadamente ocidental na sua primeira fase, e só em meados dos anos noventa abrindo-se à Ásia-Pacífico, embora numa lógica de contornos limitados. Isto significa que a opção de inclusão nos documentos fundamentais de política externa russa desta área se revela, inicialmente, como um exercício de contrapeso à hegemonia dos Estados Unidos da América no sistema internacional. O discurso relativo a uma ordem multipolar esteve sempre muito presente nos discursos institucionais e na política russa, neste mesmo alinhamento, até à guerra da Geórgia de 2008. Desde então, e face ao que a Rússia entendeu como um ganho diplomático significativo, a postura russa tem sido de maior confiança, assumindo-se como um ator fundamental nas relações internacionais a par de outros atores, num sistema que define como multipolar. Nesta mesma linha, a inclusão do vetor económico como central à sua política externa visa consolidar a presença e o papel da Rússia na sua área preferencial de atuação (o espaço da Comunidade de Estados Independentes – CEI), e para além deste.

Neste quadro, este artigo visa analisar a política externa russa para a Ásia-Pacífico, e como esta foi ganhando robustez, em particular após Putin assumir a presidência em 2000. No entanto, não sem revelar espaços de prudência por parte da Rússia, na gestão complexa de relações que resultam do seu maior envolvimento nesta área, e que são discutidos no texto. É aqui argumentado que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico é reflexo de uma leitura abrangente das mudanças atuais que o sistema internacional experimenta, e face às quais a Rússia mantém uma postura proactiva. De facto, face a um conjunto de dificuldades internas, especialmente associadas à monodependência da sua economia na produção energética, ao sério declínio demográfico que enfrenta, e a uma crescente tendência centralizadora de poder como forma de assegurar estabilidade, a Rússia vê nesta área novas oportunidades para o seu próprio desenvolvimento, bem como para a consolidação do seu estatuto a nível internacional. Possibilidades de novos arranjos económicos, a par de um papel de gestão de diferenças que a Rússia tem procurado assumir, conjugam-se neste entendimento de que a aposta na Ásia-Pacífico é fundamental para as políticas russas, nas suas dimensões interna e externa.

O texto prossegue com a análise das relações entre a Rússia e o Japão, e de que modo estas expressam muitas das dificuldades que a Rússia encontra na sua postura de projeção e inserção nesta região, face a problemas existentes que, de algum modo, não só constroem a sua atuação como a levam a assumir uma postura de retraimento. Uma dualidade que o texto analisa, através do balanço que procura fazer relativamente a este relacionamento bilateral, tendo como pano de fundo o quadro mais alargado da Ásia-Pacífico. O artigo conclui que a vontade política tem de estar aliada à retórica e ação, para que princípios enquadradores normativos e pressupostos de maior colaboração em quadros bi e multilaterais possam tornar-se efetivos. Só nesse contexto a Rússia pode assumir objetivamente os princípios que foi incorporando nos documentos fundamentais de política externa relativamente a esta área.

A Política Externa Russa e o Lugar da Ásia-Pacífico Nesta

A política externa russa tem sido objeto de continuidade em termos dos objetivos que lhe subjazem, nomeadamente a confirmação do estatuto da Rússia enquanto ator fundamental no sistema internacional e o seu reconhecimento pelos seus pares, a promoção de uma ordem internacional multipolar, e a primazia das Nações Unidas em matéria de segurança internacional. Contudo, algumas descontinuidades podem ser identificadas, não tanto em termos de linhas de rutura, mas antes como elementos adicionais que vêm reforçar o conteúdo e as linhas de ação da política externa russa.

Num processo gradual que se consolidou já na segunda década pós-Guerra Fria, a Rússia foi consolidando os princípios da sua política externa em torno do que foi designado de política multivetorial. O termo engloba as principais linhas orientadoras das políticas russas, organizadas em termos geográficos e numa lógica de hierarquização de prioridades – que não sendo necessariamente excludente, ajuda a perceber o racional que acompanhou a própria evolução contextual da Rússia. Numa imagem de círculos concêntricos, o primeiro círculo e aquele que representa a prioridade número um na política externa russa seria ocupado pela CEI, definida nos documentos fundamentais como área preferencial de atuação e influência. Um segundo círculo é composto pelas denominadas dimensões ocidental e oriental – em traços amplos, a primeira a significar o conjunto de relações desenvolvidas a ocidente com a União Europeia, estados europeus, os Estados Unidos, a Aliança Atlântica; e o segundo a olhar a dimensão oriental, onde a região Ásia-Pacífico ganha relevo. O próximo círculo incluiria o Médio Oriente, e depois outros vetores como a América Latina e África (que têm vindo a ganhar destaque no quadro da política externa russa) (Freire, 2011).

De notar que na altura em que Ievgeni Primakov, Ministro dos Negócios Estrangeiros russo (o ‘Eurasianista’), formula a relevância do vetor oriental, em meados da década de noventa, a ênfase então não correspondia exatamente ao

modo como hoje é entendida na Rússia a importância da Ásia-Pacífico. A própria formulação da política externa estava ainda assente em questões políticas e securitárias, sendo a dimensão económica importante, mas não central. É a própria conjuntura interna na Rússia e o desenvolvimento acelerado a que vamos assistir nesta área geográfica, vincado pela desaceleração económica na Europa, que se vão conjugar favoravelmente na consolidação deste espaço como prioritário na agenda internacional. E nesta nova dimensionalidade que a Ásia-Pacífico assume, a Rússia pretende estar presente como um ator proactivo e incontornável.

Os líderes russos têm vindo crescentemente a afirmar esta como uma área relevante, em particular em termos económicos. De acordo com Gleb Ivashentsov (2012), Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário e Diretor do Centro de Estudos APEC na Rússia, os objetivos definidos agregam três áreas principais: proteção dos interesses e segurança nacionais nas fronteiras a leste; usar o potencial político e económico da região para modernizar e desenvolver todo o país; e criar condições de vida satisfatórias para as populações que habitam a costa do Pacífico. Estas linhas de orientação espelham de forma clara o potencial económico que a Rússia vê neste espaço, e como a sua interação no mesmo pode trazer benefícios claros em termos de desenvolvimento do Extremo Oriente russo.

Em fevereiro de 2012, já em registo de preparação da Cimeira da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), liderada pela Rússia, Vladimir Putin, então Primeiro-ministro, comentava que “temos perante os nossos olhos não apenas o crescimento da China e da Índia, mas o crescente peso de toda a região Ásia-Pacífico. Isto abriu-nos novos horizontes de trabalho frutífero no quadro da APEC. (...) Estamos a desenvolver infraestruturas modernas que vão promover o desenvolvimento da Sibéria e do Extremo Oriente da Rússia e permitir ao nosso país envolver-se mais nos processos dinâmicos de integração na ‘nova Ásia’” (Putin, 2012a). Este discurso enquadra-se plenamente no novo alinhamento de política externa que é introduzido na presidência de Dmitri Medvedev (entre 2008 e 2012), e que adiciona um novo vetor à política externa russa, desta feita de cariz não geográfico, mas respondendo à identificação de limites sérios em termos económicos ao crescimento da Rússia.

O vetor da modernização, assente em investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico, visa responder em particular às insuficiências associadas a uma economia monosetorial, visando diversificação e uma base de sustentação mais coesa do crescimento económico da Rússia, essencial na prossecução dos objetivos definidos nas suas políticas, nos planos interno e externo (Freire, 2012). Ivashentsov (2012) adianta que a Rússia pretende combinar o desenvolvimento inovador das suas indústrias de petróleo, gás e carvão e da indústria elétrica na área Trans-Baikal e no Extremo Oriente com a modernização da engenharia industrial, permitindo o desenvolvimento de produtos com valor adicional para o mercado nacional e para exportação.

Adicionalmente, esta postura demonstra como a Rússia entende que a Ásia-Pacífico é uma região que se apresenta com um potencial claro em termos da dinamização da própria economia russa, através de investimentos e transferência de tecnologia, onde a China, o Japão e a Coreia podem ser parceiros fundamentais. A transformação do próprio contexto negocial interno da Federação Russa, no sentido de aumentar a sua atratividade e capacidade de absorção de recursos, pode beneficiar das experiências destes países (Trenin, 2012), promovendo uma agenda de maior visibilidade da área nas políticas russas, com uma componente económica forte. A realização da Cimeira da APEC em 2012 em Vladivostok e a criação de um Ministério para o Extremo Oriente, em Khabarovsk, são parte integrante desta estratégia (Trenin, 2012), definida já como essencial para a projeção russa num quadro de globalização (Bordachev e Baradanov, 2013). A APEC é um fórum com características marcadamente informais e objetivos económicos, incluindo livre comércio e investimento, promoção de integração económica a nível regional, cooperação económica e técnica, fomento da segurança humana e facilitação de um contexto favorável às práticas de negócio (APEC, 2013). Interessante notar que no quadro deste fórum os participantes são denominados como ‘economias membro’ e não ‘Estados membros’, em particular devido à China e Taiwan participarem enquanto iguais das conversações. A adicionar a este entendimento de como o poder económico é cada vez mais relevante nos novos alinhamentos de política externa, e onde os objetivos prosseguidos no quadro da APEC são prioritários para a Rússia, esta é também já membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) – após longos anos de negociações –, o que vem reforçar esta componente nas suas políticas.

Na Cimeira da APEC em setembro de 2012, Putin referia que a “Rússia é parte integrante da região Ásia-Pacífico” e que o investimento no Extremo Oriente do país tem sido elevado. Adicionou ainda que “o mote tradicional deste fórum é: APEC significa negócio. A palavra negócio em russo é *delo*, que pode também significar causa, e assim, espero que este sentido de ter uma causa e um propósito, esta ousadia e visão, definam sempre o nosso trabalho conjunto” (Putin, 2012b). Ao posicionar-se como um parceiro ativo na região, a Rússia consolida este vetor de política externa, solidamente ancorado em dinâmicas económicas, entendidas como centrais à sua afirmação no sistema internacional.

Nesta mesma linha, Sergei Lavrov, Ministro dos Negócios Estrangeiros, afirmava que a Rússia não é um ator recém-chegado à região Ásia-Pacífico, estando historicamente ligada a vários países desta região. “O nosso apoio foi um dos fatores determinantes que contribuíram para a vitória dos movimentos de libertação nacional na Ásia. Os povos da China, Índia, Indonésia, Mongólia, Vietname, Camboja, Laos e outros países lembram-se muito bem. Agora intensificámos os nossos esforços para um envolvimento mais profundo nos processos de cooperação

e integração política e econômica na Ásia oriental. É uma política de longo prazo desenvolvida de forma consistente e sistemática” (Lavrov, 2012).

A Rússia aposta nas suas capacidades energéticas, tecnologia, desenvolvimento científico para responder aos grandes desafios na área, incluindo em matéria de energia, transportes, tecnologia e questões ambientais. São ainda identificadas como áreas primárias de cooperação onde a interseção de objetivos é clara, a promoção de estabilidade regional política e militar, esforços coletivos de contenção do terrorismo internacional, cooperação na resposta a emergências, e diálogo entre civilizações, com Lavrov a sublinhar que a prossecução destes objetivos “é inimaginável sem a Rússia” (Lavrov, 2012).

Esta orientação foi consolidada logo após a tomada de posse de Vladimir Putin como presidente da Rússia, em maio de 2012, aquando da publicação de um documento intitulado “Ordem executiva sobre medidas para a implementação de política externa” (Putin, 2012c). Neste documento, que vem complementar o documento fundamental de política externa de 2008 (FPC, 2008), é incluída uma vertente de operacionalização substantiva, onde a região Ásia-Pacífico merece destaque. O documento revela que as “[i]nstruções relativas à região Ásia-Pacífico, em particular, prendem-se com a participação alargada da Rússia em processos de integração regional com o objetivo de promover desenvolvimento socioeconómico acelerado na Sibéria Oriental e no Extremo Oriente do país; aprofundar uma parceria igualitária e assente em confiança, bem como cooperação estratégica com a China, parceria estratégica com a Índia e o Vietname, e desenvolver cooperação mutuamente benéfica com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a Nova Zelândia e outras nações fundamentais na região Ásia-Pacífico” (Putin, 2012c). Claramente, este documento muito operacional e refletindo o pragmatismo que tem marcado a política externa russa, vem reforçar a dimensão Ásia neste quadro.

Como afirma Michael T. Klare (2012), a Rússia pretende assumir-se como “pivot” na Ásia concentrando as suas ações em três áreas principais, nomeadamente produção de energia e matérias primas, desenvolvimento industrial e melhoria das infraestruturas e logística. Klare cita Putin quando este define estrategicamente um maior equilíbrio comercial entre a Europa e a Ásia, sendo que até recentemente a Europa era o destino preferencial das exportações russas, mas a tendência parece apontar para uma reversão da situação, desta feita favorável ao oriente. E a inclusão da Rússia nos principais fora multilaterais políticos, económicos e de segurança na Ásia (em 2010 foi convidada a participar como membro de pleno direito na Cimeira da Ásia Oriental e integrou o processo *Meeting Plus* dos Ministros da Defesa da ASEAN), remete no mesmo sentido, com a Rússia a enfatizar a multipolaridade que caracteriza a área e onde a Rússia se revê como parceiro fundamental (Lukin, 2012). No entanto, e como Lukin (2012) relembra,

a presença económica russa é ainda modesta na região, contabilizando apenas cerca de 1% do total das trocas comerciais regionais. Um indicador que a Rússia pretende inverter através de um envolvimento mais ativo, incluindo a negociação de áreas de comércio livre (negociações formais com a Nova Zelândia estão em curso) e a sua integração na OMC, como promovendo a sua maior integração comercial na Ásia-Pacífico.

O reposicionamento estratégico da Rússia, com uma afirmação clara da relevância da Ásia-Pacífico neste, demonstra o dinamismo inerente à multivetorialidade da política russa, cujos círculos de base se mantêm, mas onde o peso crescente da dimensão oriental é notório. Substantiva é a postura russa que se vai delineando em termos de uma maior autonomização face, em particular, aos Estados Unidos, permitindo a construção de uma narrativa mais coerente e menos assente numa leitura pela negativa dos acontecimentos, isto é, numa lógica constante de contrapeso. Esta postura marca claramente o discurso de política externa russo, que já não se faz quase exclusivamente por 'oposição a', mas é agora traduzido em lógicas de 'cooperação com'. Apesar de muito simplificada, esta leitura permite perceber uma descontinuidade importante na evolução das políticas russas, que se igualada em termos de ação, poderá contribuir para uma proatividade acrescida da parte deste ator no sistema internacional.

De facto, a Rússia tem assumido a dimensão económica e práticas de *soft power*, assentes em políticas de divulgação cultural e linguística, por exemplo, como formas de permear e eventualmente influenciar cursos de ação. Esta linha de atuação tem sido muito clara no caso da sua postura para com os países da Ásia Central, em particular as Repúblicas mais ricas em recursos energéticos – o Cazaquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão –, que têm uma capacidade de interação e resposta com Moscovo de paridade e independência das suas políticas. Esta aposta demonstra o reconhecimento dos ganhos que podem advir do aprofundamento de cooperação com economias dinâmicas, assente em pressupostos de ganhos mútuos. Nesta linha, a questão dos recursos energéticos, em particular gás e petróleo, e o comércio de armas, assumem relevância enquanto parte de uma estratégia prioritária para a Rússia em termos do potencial que sugerem. Por seu turno, o dinamismo destes mercados, a transferência de tecnologias e a partilha de custos ao nível do desenvolvimento de infraestruturas de abastecimento são fundamentais para a Rússia. Deste modo, e num quadro onde a Europa se apresenta como um mercado em retração, a Rússia volta-se para esta grande região onde pretende consolidar a sua presença. Este alinhamento é visível nas relações bilaterais que tem desenvolvido com a China, e note-se por exemplo a resolução da questão da delimitação da fronteira como um marco importante, bem como a nível multilateral através da inserção em *fora* como a APEC ou a *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

Parece claro que as políticas desenvolvidas neste espaço contêm elementos ora contraditórios ora em consonância com os objetivos definidos. A Rússia na procura de relações mais próximas com os Estados na área, em particular a China, o Japão e a Coreia, procura contrabalançar o peso e influência dos Estados Unidos. Contudo, é muitas vezes vista como *outsider*, apesar da sua percepção de país *in-between*, na fronteira entre a Europa e a Ásia (Buszynski, 2000: 399). Esta leitura não ajuda na sua integração plena em termos regionais e permite perceber alguns argumentos relativos a receios antigos que são recuperados nas tentativas de reafirmação da presença russa na Ásia-Pacífico. Percepções que precisam ainda ser trabalhadas numa lógica de desconstrução de discursos de Guerra Fria, para que o binómio discurso/ação possa ser traduzido de forma concreta nas práticas diárias destes atores.

É interessante notar como a alteração no ordenamento internacional, onde à “confrontação ideológica e equilíbrios militares sucederam a competição económica e globalização” (Trenin, 2012), implicou reajustes nas escolhas e ações dos atores internacionais. A Rússia está claramente ainda num curso de reajustamento onde tem encontrado dificuldades dada a evolução inversa da sua economia industrializada para um enfoque desequilibrado na área dos recursos energéticos, como referido. Esta constitui claramente uma fragilidade nas políticas russas e na sua inserção nos processos de globalização em curso e que exigem capacidade de interação e a afirmação de vantagens competitivas claras em termos económicos. Um percurso que a Rússia tem ainda de fazer, uma fragilidade já identificada, respostas que exigem reformas estruturais e cujos resultados serão objetivamente visíveis apenas no médio-prazo. A linha de modernização iniciada por Medvedev pode constituir, nesta matéria, um elemento fundamental, contudo é imperativo que as políticas se concretizem em ações específicas.

A Rússia reconhece as suas limitações em termos de capacidade financeira e tecnológica para desenvolver infraestruturas necessárias para um crescimento sustentado, e que a sua colaboração mais próxima com os países desta área, especialmente ao nível dos recursos energéticos, pode assistir não só a Rússia a criar as bases materiais que necessita, como a garantir abastecimentos continuados e ao nível das necessidades destes estados, grandes importadores deste tipo de recurso. Um duplo ganho cuja equação deveria permitir a redução de alguma suspeição que permanece e que constitui obstáculo ao aprofundamento de relações. Deste modo, a postura em termos de política externa tem sido marcada por ambivalência no sentido em que a Rússia entende como uma mais-valia a sua aproximação a estes estados, como por exemplo a China, mas simultaneamente teme o seu rápido crescimento e crescente presença no sistema internacional, retraindo-se relativamente ao desenvolvimento de alguns projetos. O discurso da dependência ganha espaço, produzindo um retraimento de políticas. O exem-

plo do oleoduto que deveria consolidar os abastecimentos russos à China, mas que acabou por ser cancelado em favor de um projeto que privilegia o Japão, é demonstrativo de algumas reticências que vão surgindo em Moscovo face à forma de operacionalizar estes objetivos sem perder capacidade de manobra, ou seja, evitando uma dependência exagerada em termos económicos, neste caso, da China.

A alteração da decisão inicial em termos da rota deveu-se essencialmente a uma questão de política interna na Rússia, onde Putin conteve o poder crescente que a empresa Yukos estava a acumular.¹ Estrategicamente a ligação à China era mais curta e barata, e a perspectiva de retorno mais rápida, assegurando a ligação da exploração siberiana ao mercado chinês. Quanto à opção Japão, esta permitia a chegada da Rússia a uma área mais ampla no Pacífico Oriental, enquanto permitindo contrabalançar o posicionamento de forte crescimento chinês e uma possível dependência excessiva russa em termos económicos da China, refletindo a postura russa de procura de equilíbrio entre estes dois atores fundamentais nesta área geográfica. Na sua proposta original, o oleoduto percorreria uma distância de 2400 quilómetros ligando Angarsk na Sibéria ocidental e Daqing no noroeste da China, e correspondendo a 12% do consumo anual do país. Foi Mikhail Khodorkovskii, então presidente da Yukos, quem assinou o negócio com a Companhia Nacional Petrolífera Chinesa, cujo impacto na área do Extremo Oriente russo em termos de desenvolvimento era entendido no seio do governo russo como positivo. Contudo, Putin temeu que este acordo correspondesse na realidade a um aprofundamento da dependência russa da China, contrariando as intenções de Khodorkovskii e da sua *entourage*, que acabaram por tocar interesses políticos também, e terminaram com a prisão do então presidente da Yukos e a conseqüente dissolução da empresa. Por pressão chinesa, a Rússia concordou em aumentar o volume das suas exportações, mas apesar da insistência de Pequim na questão da “obrigação política” e mesmo de potenciais ameaças de criação de dificuldades no processo de adesão da Rússia à OMC, Moscovo optou mesmo por não cumprir com o acordo anteriormente firmado e avançar com a opção Japão. Com mais de 4 mil quilómetros, a rota Nakhodka permite ao Japão a diversificação da sua dependência energética do Médio Oriente. Adicionalmente, o projeto Sakhalin visa estreitar relações na co-operação energética ao nível do comércio de gás, demonstrando como de facto a questão da disputa territorial entre a Rússia e o Japão que se estende no tempo (analisada mais à frente), se revela uma questão essencialmente política, e que

1 Este parágrafo que discute a questão da decisão da rota de abastecimento de petróleo entre a China e o Japão baseia-se no trabalho de Buszynski (2006: 287-303).

não impede a negociação de importantes acordos energéticos, que ambas as partes entendem como benéficos.²

Esta questão diplomaticamente sensível, e que teve contornos complexos a nível interno na Rússia, com o envolvimento de oligarcas em questões políticas, além de leituras diferenciadas dos interesses estratégicos russos a nível governamental e da presidência, e no quadro da sua política externa no relacionamento com a China e o Japão, é reveladora da ambivalência de que o regresso da Rússia à Ásia-Pacífico se tem revestido. Claramente esta é uma área prioritária para Moscovo, mas não sem uma gestão cuidada de equilíbrios diferenciados para evitar compromissos e dependências que possam tornar a Rússia vulnerável, e desse modo terem o efeito perverso de não potenciarem a Rússia neste espaço como parceiro estratégico fundamental.

A questão torna-se novamente evidente na ausência de uma representação russa ao mais alto nível na Cimeira da Ásia Oriental por dois anos consecutivos, sinalizando esta mesma ambivalência a necessidade de equilibrar compromissos e interesses numa gestão cuidadosa das relações que a Rússia vai fazendo. A perceção dos países participantes é a de que a Rússia funciona como contrapeso à China e aos Estados Unidos na área, mas esta leitura adiciona pressão e mesmo elementos de contradição às suas políticas, uma vez que também é entendido que a proximidade das relações Rússia-China pode funcionar como contrapeso aos Estados Unidos, por exemplo, o que torna as dinâmicas simplesmente contraditórias. “Parece cada vez mais claro que no seu ‘regresso’ à Ásia, a Rússia estabeleceu um conjunto limitado de prioridades para si mesma. Focamo-nos no desenvolvimento do potencial ao nível dos transportes como ponte entre a região Ásia-Pacífico e a Europa através da linha ferroviária Trans-Siberiana e da rota do Mar do Norte. (...) A participação e não-participação da Rússia em várias cimeiras na região Ásia-Pacífico, demonstra que a política russa de ‘regresso’ à Ásia é limitada ao prosseguimento destas pontes a norte e à cooperação transfronteiriça no nordeste asiático” (Barabanov, 2012). Este exemplo é demonstrativo de como o contexto Ásia-Pacífico é caracterizado por uma grande complexidade. A interconexão de interesses diferenciados, bem como de objetivos comuns, não necessariamente a todos os atores simultaneamente, dificulta a gestão das relações a nível bi e multilateral. Um quadro diverso onde Moscovo se procura posicionar encontrando espaços de consolidação da sua presença e evitando outros onde possa comprometer a sua autonomia e margem de manobra. Um exercício que não se tem revelado simples.

2 Este parágrafo, como mencionado, baseia-se no trabalho de Buszynski (2006: 287-303).

Relações Rússia-Japão: entre Contradições e o Desenvolvimento de Cooperação

As relações entre a Rússia e o Japão têm sido marcadas por cordialidade política e atividade económica, embora a questão territorial por resolver relativa à soberania de quatro ilhas, que data da Segunda Grande Guerra, mantenha as partes afastadas. Uma velha questão que não permite novos arranjos político-económicos mais densos. Como escrevia William Nester (1993: 717) logo após o final da Guerra Fria, “o Japão e a Rússia partilham o mesmo quintal, mas as suas portas estão fechadas, se não mesmo trancadas, e espreitam-se um ao outro de forma suspeita pelas janelas”.³ Vinte anos volvidos, esta afirmação ainda se mantém atual. Apesar de várias tentativas diplomáticas e alguma pressão associada para que fosse encontrada uma solução diplomática para a questão, esta mantém-se ainda num impasse, que apesar de não impedir relações diplomáticas entre as partes, impede legalmente que as relações possam ser mais aprofundadas, não permitindo por exemplo apoio japonês no quadro da ajuda ao desenvolvimento e de investimentos na Rússia (uso de fundos públicos), e desse modo, questionando a viabilidade de alguns projetos que teriam claramente interesse recíproco.

Apesar de no Tratado de Paz de São Francisco de 1951 o Japão ter renunciado às quatro ilhas, uma vez que a União Soviética não o assinou, este ficou sem efeito, e a partir de meados dos anos cinquenta o Japão alterou a sua política exigindo a recuperação do controlo territorial das mesmas. O registo de Guerra Fria acabou por apartar os dois Estados, com as políticas de confrontação e militarização prosseguidas pelas duas superpotências a reforçarem o elo de ligação do Japão aos Estados Unidos, garante da segurança nipónica. No Verão de 1986 Mikhael Gorbachev tentou uma aproximação ao propor um acordo similar ao Acordo de Helsínquia de 1975, mas com especificidades asiáticas. A ideia de fundo era que servisse de base à resolução das disputas territoriais, redução dos níveis de armamento, maior abertura ao comércio e minimização das diferenças ideológicas (Nester, 1993: 719), e assim permitisse um novo recomeço nas relações bilaterais. Contudo, esta proposta, como várias outras que têm estado em cima da mesa têm encontrado sempre obstáculos à sua concretização em termos de definição de uma solução política para a questão. O Japão pretende a recuperação dos Territórios do Norte (ilhas Curilas, na denominação da Rússia), que esta entende histórica e legalmente como suas. Os argumentos legais de ambos os lados são fortes e a história não ajuda na clarificação da questão. Contudo, e apesar de

3 O mesmo autor refere que as quatro guerras em que ambas estiveram envolvidas contribuíram em muito para o estado da situação atual. Estas foram a guerra russo-japonesa de 1904-1905; na Sibéria (1918-1922); na fronteira com a Manchúria (1938) e no final da Segunda Grande Guerra (1945) (Nester, 1993: 717).

momentos de intransigência, tem sido mantido no discurso político a necessidade de manter uma postura de flexibilidade e possibilidade de compromisso.⁴ Em 2010 e 2012 Dmitri Medvedev visitou as ilhas, gesto que foi entendido como provocador e descrito como de uma “rudeza indesculpável” nos meios diplomáticos em Tóquio (Klare, 2012). No entanto, e apesar das questões legais e políticas associadas a esta questão por resolver, a Rússia e o Japão têm desenvolvido relações cordiais, havendo um entendimento entre as partes de que há benefícios claros a retirar de um entendimento. A Rússia foi um grande doador nos esforços de recuperação pós o terramoto e *tsunami* de Tohoku de março de 2011. Uma postura que revela cooperação em vez de confrontação, e que sublinha as vantagens que podem resultar de cooperação económica e humanitária (Klare, 2012), mesmo num contexto onde as relações políticas não são desenvolvidas em pleno. A disputa territorial que permanece um ponto de contenda nas agendas tem também sido usada por ambas as partes como forma de pressão no sentido de melhores condições relativas a acordos económicos e outros. No entanto, parece claro que nem uma nem a outra parte beneficiam verdadeiramente de um poder negocial superior devido a esta questão, uma vez que os contornos da mesma as limitam a um poder quase paritário.⁵

A questão é atualmente mais política do que necessariamente estratégica ou de interesse económico, embora sempre tenham sido territórios mais importantes para a Rússia do que para o Japão, historicamente. Como explica Nester (1993: 723), a disputa acabou por ser incluída no discurso japonês como “ameaça” permitindo reforçar e legitimar a aliança com os Estados Unidos, bem como o papel das Forças de Auto-Defesa. Para a Rússia, a partir do porto de Vladivostok, estas ilhas servem como áreas defensivas estrategicamente posicionadas nas rotas pelo Pacífico ocidental. Enquanto o peso da história prevalecer sobre a ação política a disputa permanecerá foco de tensão, embora nada aponte para que este venha a ser um tema tão grave na agenda Rússia-Japão que ponha em questão as relações diplomáticas entre os dois países, bem como os acordos de cooperação económica que têm sido avançados.

Um outro aspeto a sublinhar nas relações Rússia-Japão prende-se com o processo de construção identitária e que de algum modo é partilhado por ambos na linha do seu sentimento de pertença simultaneamente à Europa e à Ásia (Bukh, 2005: 67). Este reflete-se também na linha do ponto anterior, na medida em que o peso

4 Para uma análise detalhada dos avanços e recuos no processo negocial, ver Togo (2011). Para uma análise aprofundada da disputa, ver Okuyama (2003).

5 Ver nesta questão da disputa territorial o texto de Buszynski (2000: 399-420) que relata a evolução das negociações e a forma como as partes apesar de não conseguirem um entendimento, também não conseguem poder negocial adicional.

da história nas leituras que se fazem da relação bilateral não pode ser descurado. Além do mais, como mencionado, as percepções relativas ao 'outro' e a forma como estas foram incluídas no discurso por forma a legitimar determinado tipo de opção e ação política não é irrelevante. As alianças estratégicas e as políticas de equilíbrios de poder bem ao estilo realista parecem assentar numa construção discursiva legitimadora, mas não necessariamente representativa de um contexto social de tensão ou ameaça.

Mas as representações são interessantes e reveladoras de leituras diferenciadas, como no caso do desenvolvimento económico. "O mecanismo de economia de mercado que prevalece no ocidente e no Japão é percebido como o produto complexo de progresso cultural, psicológico e ético, enquanto a 'economia bazar' da Rússia é entendida como pré-moderna" (Buck, 2005: 70). Estas leituras implicam pressupostos de cooperação diferenciados, por vezes numa relação assimétrica de cooperação e de necessidade da mesma. No entanto, e independentemente da forma como se percecionem os modelos de desenvolvimento em cada um destes países, o facto é que ambos têm a ganhar do desenvolvimento de lações de cooperação na medida em que as suas economias se complementam. O caso da energia é paradigmático, com a Rússia a produzir e o Japão a consumir, a par da capacidade tecnológica japonesa a permitir melhorias na capacitação da infraestrutura russa, com vantagens também mútuas. Um exercício simplificado, mas que permite perceber as dinâmicas que subjazem à relação bilateral, e que têm constituído o pano de fundo para o desenvolvimento da mesma, com traços de maior ou menor cooperação derivados não só de questões particulares ao relacionamento bilateral (revelado na disputa territorial sobre as ilhas Curilas/Territórios do Norte), como também no quadro internacional mais alargado, onde a China emerge como um ator fundamental.

Conclusão

As relações Rússia-Japão têm evoluído num contexto diplomático de cordialidade, o que tem permitido uma aproximação gradual, consolidada com os acordos de construção de infraestruturas energéticas que visam abastecer diretamente o Japão, respondendo às necessidades prementes deste relativamente a recursos fósseis. Uma demonstração de que apesar das questões territoriais por resolver, a possibilidade de diálogo político não tem que ser afastada, embora significando também que velhos fantasmas se vão mantendo presentes, não permitindo o desenho de uma relação estratégica que pudesse ser vantajosa para ambos. Neste desenho, o quadro mais alargado da região Ásia-Pacífico surge como importante base para as relações que se desenvolvem, demonstrando a presença de elementos ambivalentes.

Tal como o texto demonstrou, as relações neste espaço têm-se pautado por contradições inerentes às próprias dinâmicas regionais, ora promovendo integração,

mesmo que informal, ora constringendo relações de maior proximidade, lidas como eventualmente criando e perpetuando relações assimétricas e de dependência. A política externa russa, tendo assumido a região Ásia-Pacífico como uma prioridade, gere com cautela os diferenciais existentes neste espaço alargado. A China é, neste contexto, um ator fundamental, e os Estados Unidos da América, apesar de serem um ator externo, têm um peso significativo pela sua presença ou ausência nas dinâmicas que geram.

Deste modo, a política russa para a região tem assumido contornos pragmáticos de entendimento desta enquanto espaço multilateral onde vários fóruns coexistem, e onde a Rússia tem procurado estar presente, e de espaços de relações bilaterais, onde aspetos mais específicos ao nível de políticas setoriais são negociados, sem no entanto perder de vista o quadro alargado onde estas se inserem e têm impacto. A Rússia procura através destes níveis diferenciados de relacionamento ultrapassar limitações identificadas relativas à sua excessiva dependência da dimensão energética em termos económicos, bem como face a um Extremo Oriente rico, mas pouco desenvolvido, e na área de fronteira com uma região dinâmica e com forte potencial, do qual pode diretamente beneficiar. Se a orientação para esta região é clara, a forma de a concretizar é menos clara. A Rússia encontra neste espaço oportunidades de desenvolvimento, mas também constringimentos ao mesmo, procurando gerir os diferenciais existentes numa lógica de promoção dos seus objetivos de política externa, assegurando que mantém margem de manobra e poder negocial suficiente para os prosseguir. No entanto, apenas num quadro em que discurso e ação se encontrem poderá a Rússia efetivamente afirmar os seus interesses e projetar os seus objetivos neste grande espaço que é a Ásia-Pacífico.

Referências

- APEC (2013). *Mission Statement*. Disponível em <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Mission-Statement.aspx>.
- Barabanov, Oleg (2012). "New Challenges in Russia's Turn to Asia". *RIA Novosti*, 5 de dezembro. Disponível em <http://valdaiclub.com/asia/52300.html>.
- Bordachev, Timofei e Oleg Barabanov (2013). "Siberia and the Far East as a Path to Russian Globalization". 23 de janeiro. Disponível em <http://valdaiclub.com/economy/53980.html>.
- Buck, Alexander (2005). "Shiba Ryotaro, Russia and Japan's National Identity: a Case Study in National Identity Construction". *Harvard Asia Quarterly*, Winter/Spring, pp. 66-73.

- Buszynski, Leszek (2006). "Oil and Territory in Putin's Relations with China and Japan". *The Pacific Review* n.º 3, pp. 287-303.
- Buszynski, Leszek (2000). "Russia and Northeast Asia: aspirations and reality". *The Pacific Review* n.º 3, pp. 399-420.
- FPC (2008). *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. Approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev, President of Russia Official Webpage, 12 de julho. Disponível em <http://www.mid.ru/bdcomp/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38!OpenDocument>.
- Freire, Maria Raquel (2012). "Russian Foreign Policy in the Making: The Linkage between Internal Dynamics and the External Context". *International Politics* n.º 4, pp. 466-481.
- Freire, Maria Raquel (2011). *A Rússia de Putin: Vectores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.
- Ivashentsov, Gleb (2012). "Russia's Strategic Aims in the Asia-Pacific Region". *RIA Novosti*, 31 de agosto. Disponível em <http://valdaiclub.com/asia/48341.html>.
- Klare, Michael T. (2012). "Putin's Pivot on Asia". *The Nation*, 26 de setembro. Disponível em <http://www.thenation.com/article/170182/putins-pivot-asia#>.
- Lavrov, Sergei (2012). "Article by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov Published in Indonesian Magazine Strategic Review Russia's Policy in Asia Pacific: Towards Peace, Security and Sustainable Development". The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation official website, 693-05-04-2012. 5 de abril. Disponível em http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/0783A1264F6F63FA442579D700525C04.
- Lukin, Artyom (2012). "Russia Looks to the Pacific in 2012". *East Asia Forum*, 6 de março. Disponível em <http://www.eastasiaforum.org/2012/03/06/russia-looks-to-the-pacific-in-2012/>.
- Nester, William (1993). "Japan, Russia, and the Northern Territories: Continuities, Changes, Obstacles, Opportunities". *Third World Quarterly* n.º 4, pp. 717-734.
- Okuyama, Yutaka (2003). "The Dispute over the Kurile Islands between Russia and Japan in the 1990s". *Pacific Affairs* n.º 1, pp. 37-53.
- Putin, Vladimir (2012a). "Russia and the Changing World". Artigo originalmente publicado em *Moskovskiy Novosti (The Moscow News)*, 27 fevereiro. Disponível em <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>.
- Putin, Vladimir (2012b). "The President Addressed the APEC Business Summit Plenary Session". President of Russia official webpage, 7 de setembro. Disponível em <http://eng.kremlin.ru/news/4371>.
- Putin, Vladimir (2012c). "Executive Order on Measures to Implement Foreign Policy". President of Russia official website, 7 de maio. Disponível em <http://eng.kremlin.ru/acts/3764>.
-

Togo, Kazuhiko (2011). "The Inside Story of the Negotiations on the Northern Territories: Five Lost Windows of Opportunity". *Japan Forum* n.º 1, pp. 123-145.

Trenin, Dmitri (2012). "Russia's Stake in Asia-Pacific". *China Daily*, 9 de junho. Disponível em http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2012-09/06/content_15737333.htm.

Japan's Declining Soft Power and the US-China-Japan Relations

Miguel Santos Neves

Head of the Asia Programme, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). Director, Network of Strategic and International Studies (NSIS)

Resumo

O Declínio do *Soft Power* do Japão e o Triângulo Estratégico EUA-China- Japão.

O artigo analisa a posição do Japão no contexto de segurança da Ásia Oriental, tendo em conta as mudanças no equilíbrio de poder na região e a crescente assimetria entre uma China poderosa e "musculada" e um Japão mais vulnerável que se debate com uma economia estagnada, uma população em rápido envelhecimento e uma imagem ambígua e problemática na região. A disputa territorial sobre as ilhas Senkaku/Diaoyu é uma manifestação da reorganização do poder na ordem regional na medida em que acentua a vulnerabilidade do Japão e foi usada pela China como um mecanismo para enfraquecer a aliança EUA-Japão e opor-se ao plano de expansão do *soft power* americano na região através do processo do TPP. Estas mudanças desencadearam uma alteração fundamental na estratégia de segurança do Japão no sentido da sua remilitarização e reconstrução do *hard power*, por forma a compensar o declínio no seu *soft power*, atualmente em fase de implementação pelo Governo de inspiração nacionalista liderado por Shinzo Abe.

Abstract

The paper analyses Japan's position in the East Asia security context, taking into account the underlying changes in power balance in East Asia and an increasing asymmetry between a powerful and muscled China and a more vulnerable Japan, struggling with a stagnant economy, a rapidly ageing population and an ambiguous image in East Asia. The Senkaku/Diaoyu islands territorial dispute is a manifestation of the ongoing reorganization of power in the regional order insofar it accentuates Japan's vulnerability and was used by China as an opportunity to undermine the US-Japan alliance and at the same time to oppose the new US soft power move associated with the TPP. This seems to have triggered a fundamental change in Japan's security strategy in the direction of militarization and rebuilding its hard power, in order to compensate for its declining soft power, now under implementation by the new right-wing nationalist government led by Shinzo Abe.

East Asia is one of the powerhouses of the world economy but simultaneously one of the most critical areas for global security given the considerable level of tension and friction between major regional powers, frequently associated with territorial disputes that are increasingly linked with the problems of energy insecurity, the acceleration of the arms race and the existence of important "hot spots". The deficit of regional multilateralism and the inexistence of institutions of collective security further aggravate the risks of serious inter-state conflict. So far, the United States (US) as the dominant power in the region has not only prevented the escalation of tensions but has also opposed any idea of East Asia regionalism thus addressing the symptoms but not the causes of the problem.

Japan is an Asian power that is presently facing a considerable number of challenges ranging from poor economic performance to a rapidly ageing population, political instability and strategic deficit. The recent territorial disputes in which Japan has been involved, in particular the one over the Senkaku/Diaoyu islands, have contributed to expose Japan's vulnerabilities and increase the urgency of a strategic articulated response regarding the bilateral relations with China, the relations with the US and with other Asian countries, in particular South Korea, putting pressure on Japanese decision makers.

The paper is structured in three parts. The first section looks at the multidimensional vulnerabilities of Japan and the reasons why change seems to be blocked. The second section analyses the new developments in the security policy of Japan introduced by the new Abe Government and the implications for China-Japan relations. The third section looks in more detail into the Senkaku islands conflict between China and Japan, seen as a good case to understand not only the current state of relations between Tokyo and Beijing but also the underlying strategic dynamics and the rebalancing of the US-Japan-China triangle.

Japan Increasing Vulnerabilities

From an economic perspective the Japanese economy has suffered from long term stagnation in the last decade with a persistent low growth between 2005-2007 and negative growth since 2008 until 2011, with the exception of 2010 (table 1).

Table 1 – Japan Economic Growth, 2005-2012

Year	Growth rate % (nominal)	Growth rate % (real)
2005	0	1.3
2006	0.6	1.7
2007	1.2	2.2
2008	-2.3	-1.1
2009	-6.0	-5.5
2010	2.3	4.4
2011	-1.0	-0.7
2012	1.6	1.6

Source: Japan Statistical Bureau for 2005-2010 (www.stat.go.jp.data/nenkan/pdf/203-6); IMF World Economic Outlook 23.1.2013 (table 1); UN DESA Global Economic Situation January 2013.

It entered recently in recession mainly because of the combined effect of a decline in exports and a persistently weak domestic demand. Real growth was slightly better because Japan has had a long period of deflation, a decline in prices that reached -1.4% in 2009 and -0.7% in 2010. This combination of stagnation and deflation has had a negative impact on investment which has been declining for the last 5 years. With two of the potential engines of growth, private consumption and investment, in paralysis for a long time, all prospects of growth became dependent on the evolution of the third engine, exports and external demand, which started to face problems from 2007 onwards.

However, despite economic stagnation, there are some positive aspects in Japan's economic performance. The first one is a low and declining rate of unemployment, one of the best in the OECD context, with a 4,5% unemployment rate in 2012, declining from 5.1% in 2009 (OECD, 2012). This clearly contrasts with other developed economies, namely the US and the EU afflicted with increasing unemployment after 2008. There is certainly a contradiction between a stagnant economy and a falling and low unemployment rate, one would expect the opposite. However, this apparent paradox is to a great extent explained by demographics and the ageing population so that there is not a teen employment pressure, as well as by the employment policy of Japanese conglomerates and the decline in real wages in Japan.

The other positive aspect is related to equity. In spite of stagnation and difficulties there has not been an increase in social asymmetries and inequality. Japan has been able to preserve a reasonably even distribution of income with a Gini coefficient of 0.329 in the late 2000s, slightly lower than in 2000 with 0.34, in terms of disposable income after tax. However, in the OECD context Japan is a relatively unequal country, an above average country integrated in a group of 15 countries that are above the OECD-34 average of 0.316 (OECD, 2011).

The Japanese economy became highly interconnected and interdependent with the Chinese economy both in terms of trade and investment. China is Japan's largest trading partner since 2007 absorbing 20% of Japanese exports and accounting for 22% of Japanese imports (Statistics Bureau of Japan, 2012). Bilateral trade relations are increasingly unbalanced as the trade deficit of Japan has been widening to reach US\$ 42 billion in 2012. As far as investment is concerned China is the first destination of Japanese FDI and the accumulated stock reached in 2012 a total of US\$ 84 billion. In contrast China is Japan's biggest national debt holder with a total of US\$ 230 billion.

This high level of interdependence has relevant strategic and security implications insofar the positive expectations of closer economic relations bringing about better political relations and stable co-operation between Tokyo and Beijing have not materialize. On the contrary, a less positive scenario marked by the use of economic soft power to retaliate and exert coercion and an increasing perception of vulnerability on the part of Japan seem to prevail.

An important sign of Japan's declining economic power is the deterioration of its trade balance. In fact, one of the world top exporters that hold consistently large trade surpluses for decades, presented a considerable trade deficit in 2012 in the amount of US\$ 78 billion, the first ever since 1980 if we discard a small deficit in 2011, which might just indicate the beginning of a new trend. This deficit is explained by the interaction of different factors that led to a decrease in exports and an increase in imports. On the export side, the decline can be explained by three main reasons: the impact of a strong yen that revalued 8% against the euro and 4.5% against the dollar in the course of 2012; the impact of the slowdown in the EU and the US demand; the impact of the boycott of Japanese goods by China after the aggravation of the territorial dispute over the Senkaku islands in September. On the import side, the increase in the imports of energy caused by the shutting down of the majority of nuclear reactors following the Fukushima disaster was a key factor.

So, behind the 2012 trade deficit we find not only cyclical factors but also two structural factors that have long term implications: rising Japan's energy insecurity and an increasing dependency on energy imports as a result of the nuclear energy question; the effects of a growing interdependence with China and the risks of deteriorating political relations in a context where Beijing is increasingly willing to use its economic muscle and retaliate against countries that take decisions seen as contrary to China's interests, as previously seen in the case of the Philippines in the context of the territorial disputes in the South China Sea¹. Fur-

1 The tension between Manila and Beijing over the Scarborough Shoal in the South China Sea, which began on 8 April 2012 when the Philippines sent its Navy to intercept Chinese vessels fishing in the area, led China to impose restrictions on the imports of bananas and other fruits,

thermore, the deficit is not simply an economic problem but has political implications insofar it triggers a change in the international image of Japan and adds to a perception of vulnerability and fragility.

Furthermore, Japan is confronted with a rapidly ageing population, the fastest in the world, as a result of the combination between two key variables: very low birth rates and very high life expectancy. In fact, Japan has the lowest birth rates in the world, with 7.31 births p.a. per 1000 people, and simultaneously the highest average life expectancy in the world, with 83 years. With 23% of the population older than 65 years in 2010, up from 20% in 2005, Japan also possesses the highest old-age dependency ratio in the world (ratio of the population aged over 65 years to the working population) with 38% (Kashiwase *et al.*, 2012: 5)².

The pace of the ageing process is an additional factor of vulnerability and poses enormous challenges for Japan insofar it has three fundamental implications. Firstly, it puts pressure on public expenditure, in terms of health expenses and pensions, making it particularly difficult for Japan to correct its large budget deficit which reached already 10% of GDP. Secondly, the ageing process – insofar older population is particularly concerned with the uncertainty of health care and the pension system and tend to save more – is a key factor behind the stagnant domestic consumption that in turn prevents growth recovery. Thirdly, it raises fundamental questions about Japan's immigration policy which has been traditionally very restrictive making Japan one of the countries with the smallest foreign community, accounting only for 1.6% of the total population³, and the need to open up to inflows of young and qualified immigrants.

Governance problems are also part of the equation. In the last decade Japan tried twice to rethink its growth and development model in the face of poor economic performance and the need to address the challenges of an ageing society. The first structured attempt was launched in October 2006 by the Abe Government, the "Innovation 25" Strategy, aimed at promoting the transition towards a knowledge society/economy and marked by two innovative perspectives: first, the adoption of a systemic view of competitiveness, no longer associated with individual firms or units; second, broadening the concept of innovation which was no longer re-

or to delay customs procedures that caused the loss of the products. These were real trade sanctions outside WTO rules that severely hurt the Philippines as China accounts for more than 30% of its banana exports. See Yale Global Online, Yale Center for the Study of Globalization, China-Southeast Asia Relations; on China's two path relations with ASEAN see Robert Sutter and Chin-hao Huang (2012).

2 See also Statistics Bureau of Japan (2011). *2010 Japan Census*.

3 According to the data from Japan 2010 Census, there were a total of 2.134.151 foreigners residing in Japan, a country with a total population of around 128 million, the large majority more than ¾ (1,6 million) from Asia, especially Chinese (32%) and Koreans (26.4%).

stricted to “technological innovation” but extended also to social innovation. As a result of the fall of the Abe government and the impact of the 2008 financial crisis which required short term focus, the long term strategy was forgotten and never implemented.

The second attempt was made in 2010 by the Democratic Party government trying to break the impasse of the Japanese economy and the persistent economic stagnation through the definition and implementation of a new approach named “The New Growth Strategy” approved by the Cabinet in June 2010⁴. The main purpose was to formulate a long term strategic plan, up to 2020, to revitalize the Japanese economy through a new demand-side growth approach seen as an alternative to the previous two failed strategies adopted by the LDP: the public works strategy that prevailed in the 60s and 70s and the productivity-oriented supply-side strategy of the 80s and 90s.

The strategy attached priority to three main objectives, a strong economy, robust public finances and strong social security. In terms of operational objectives it represents a departure from standard practice insofar it identifies four new areas of growth that should be able to fuel the process and achieve the proposed target to raise the annual average real growth rate from less than 1% in the previous decade to 2% in the following decade until 2020. These strategic areas of growth included: (1) “green innovation” the new role green technologies can play in meeting sustainable objectives in particular in the area of reduction of greenhouse gases and creating jobs; (2) “life innovation” that could turn Japan in a healthcare superpower and enhance its capacity to deal with the ageing population problem, providing high quality services; (3) “Asian economy” in the sense that Japan can take the opportunities presented by the fast growing economies in Asia in terms of meeting their demands for infrastructure, services and technology; (4) “tourism and the regions”, as tourism should become one of the engines of growth, turning Japan into a tourism-oriented nation able to reach the target of 30 million tourists per year.

To a certain extent the “New Growth Strategy” recovers some of the ideas contained in the “Innovation 25 Strategy”, in particular the dimensions of the green innovation and life innovation as well as the necessity of a more open Japan, willing to receive highly skilled immigrants which partly depend on the implementation of the university students exchange programme. So far it is restricted to Asia, particularly China and South Korea, aimed at sending 300.000 Japanese students overseas and to receive 300.000 foreign students in Japan until 2020.

4 On the contents of the New Growth Strategy see Cabinet decision 18.6.2010; on implementation assessment in 2011 see Cabinet decision 25.1.2011.

Yet, once again political instability and the impact of the "Great East Japan Earthquake" (with its triple dimension an earthquake, a tsunami and a nuclear accident) refocused the agenda with an emphasis on infrastructure reconstruction, preventing the implementation of the New Growth Strategy. It is true that in both cases the impact of large scale unforeseen factors played a role, but above all it highlights the extent to which a dysfunctional political system dominated by power politics and the associated level of political instability and rapid succession of governments since 2006 – seven governments in six years⁵, an average duration of less than one year – has prevented a systematic and persistent implementation of structural reforms indispensable to solve Japan's economic problems.

Political Instability and Governance

One of the fundamental factors that limit Japan's ability to sustain the declining trend in economic, political and strategic influence and respond to new challenges has been the rigidity of Japan's political system and its lack of renovation. The system has been dominated since 1955, for nearly 60 years, by a single party the Liberal Democratic Party, which was uninterruptedly in power until 2009 (with a small exception between 1993-1994).

Although a democracy, the system has some specific features that differentiates Japan from other mature democracies. Firstly, the dominance of a single party and the absence of alternation in power which means that new ideas and policies are difficult to flourish. Secondly, the elected Prime-Minister and political leadership have limited power as real power rests with the "Iron triangle", the alliance between politicians, bureaucrats and big business and therefore a high interdependence between economic and political power and considerable levels of corruption. Thirdly, a high level of political turbulence. Above all it is a system where there is no competition but rather a monopoly of a single party, with a high resistance to change.

No doubt the system has evolved, however the most significant changes that have taken place over the last 20 years, such as the 1994 reform of the electoral system which replaced a multi-seat constituency system by a single-member constituency, or the increasing role of civil society in Japan politics following the 1998 law that allowed the creation of thousands of associations and lobby groups, were insufficient to bring about any real structural change.

As a result of the unprecedented victory of the Democratic Party of Japan (DPJ) in 2009 with an absolute majority (308 seats out of 480 in the Lower House), there were high expectations on a structural change in the political system. The DPJ

5 Since 2006 Japan had seven different governments: Shinzo Abe (2006-2007), Fukuda (2007-2008), Taro Aso (2008-2009), Yukio Hatoyama (2009-2010), Naoto Kan (2010-2011), Yoshihiko Noda (2011-2012) and Shinzo Abe (2012-...).

was elected on the basis of far reaching proposals to eliminate corruption, assert leadership over the bureaucracy, overcome stagnation by stimulating economic growth through changes in the development model, to build a more sustainable welfare system and, on the external front, to reduce the dependence on the US and strengthen ties with East Asia through new forms of regional cooperation. In short, the new government wanted to change the system put in place by the LDP which proved no longer able to deliver economic prosperity nor security and strategic relevance to Japan.

However, the high political instability caused by the succession of three Prime-Ministers in just three years under the Democratic Party, first Hatoyama who was forced to step down because of corruption scandals, followed by Naoto Kan (2010) who had to manage the difficult process of the earthquake and the Fukushima problem, and finally Yoshihiko Noda (2011), meant that the new power lost control of the agenda and the vast majority of promises of change remained unfulfilled.

The frustration with the lack of reforms and the return to economic stagnation and even recession, after the short interruption in 2010 when the economy grew at a rate of 4%, were major ingredients to understand the return to power of the LDP, led once again by Shinzo Abe, that won the election held on 16 December 2012 with an absolute majority of 298 seats out of 480. The LDP decided to form a coalition government with the New Komeito Party as together they will secure a 2/3 majority in the Lower House of Parliament, thus enabling the new majority to override a veto by the Upper House, where the Democratic Party has still a majority, thus overcoming the problems of a “twisted Diet”. This rapid return to the LDP means that Japan is back to business as usual and consequently that the renovation of the political system has failed and does not look likely in the near future. The paralysis of Japan’s political system is part and parcel of Japan’s problems.

The new cabinet headed by Shinzo Abe is dominated by conservatives as the Prime-Minister, just like the two former LDP prime-ministers Koizumi and Fukuda, belongs to the most conservative faction (*Seiwa Seisaku Kenkyukai*) supported by big business (*keiretsu*) and traditional elite families, of the three main factions within the LDP⁶. It has been regarded as a highly nationalistic cabinet (The Economist, 2013), where the great majority of cabinet members support visits to the controversial *Yasukuni* shrine and a firm stand vis-à-vis neighbours as far as territorial disputes are concerned. Although it is uncertain whether the new government will

6 The Liberal Democratic Party has been traditionally divided in three main factions the liberal wing (*Heisei Kenkyukai*) supported by farmers, blue-collar workers, construction industry; the liberal keynesian faction supported by the bureaucracy, white-collar workers, traders; and the nationalist faction (*Seiwa Seisaku Kenkyukai*) supported by the big business and conglomerates.

be able to implement its political strategy, it is certain that a more nationalistic and radical stand of Japan is a risky strategy likely to further worsen relations with China and indeed to fuel tensions with, and raise concerns in other Asian countries.

In short, it can be argued that the dysfunctional nature of the political system emerges clearly as one of the fundamental factors behind Japan's relative decline and constitutes a bottleneck to Japan's revitalization. Moreover, the lack of competition both in politics, dominated by a single party, and in the economy, dominated by big conglomerates, is, as rightly noted by some authors (Emmott, 2009), a structural problem that afflicts Japan. The paradox is that this non-competition system is increasingly exposed not only to global competition but above all to an enormous competition pressure by China.

Security Policy

The security environment in East Asia is clearly more challenging and less favorable today to Japan than ever before. This is clearly recognized in Japan Ministry of Foreign Affairs', *Japan Diplomatic Bluebook* (2012: 30) which states that "The security environment surrounding Japan is becoming increasingly severe year to year". Japan has identified since 2004 two main threats to its security, two neighbour countries, North Korea and China. North Korea is seen as a major threat taking into account its nuclear programme and policy of development and proliferation of weapons of mass destruction as well as its military actions and provocations on the Korean Peninsula.

As far as China is concerned the main argument has consistently been the lack of transparency of Beijing's policy of increasing defense expenditure and modernization of military forces strengthening its power projection capabilities. An additional point has been added more recently related to the expansion of China's maritime activities in the surrounding waters of Japan, as a result of various incidents since the 2004 incident with the Chinese nuclear-powered submarine that entered Japanese waters (near southernmost islands), seen as an attempt to test Japanese and American detection technology, followed by various incidents with Chinese exploration vessels and fishing boats.

In the new security strategy incorporated in the 2010 National Defense Program Guidelines (NDPG) for the period 2011-2015, approved by the Cabinet in December 2010, a third threat was identified, Russia, as a consequence of its renewed military build up and the increasing activity in the Far East, and fuelled by renewed tensions around the dispute over the Northern territories/Kurile islands as a result of president Medvedev's 2010 visit to the islands.

It is interesting to note that Japan had already anticipated in the 2010 document an increase of what was called the "gray zone disputes", confrontations over

territory, sovereignty and economic interests which are unlikely to escalate into war.

The NDPG adopts a new concept of “Dynamic Defense Forces”, which re-presents a subtle departure from the traditional concept of a basic defense force. This implies greater proactivity, greater mobility, sustainability, flexibility and versatility, but within the constitutional limits. It does not go as far as to support the expansion of the forces, or relevant changes in their mission, or any increase of the defense budget. At the same time it made clear that effective deterrence was a key area and that priority would be attached, among others, to respond effectively to attacks on offshore islands and to cyber attacks, clearly with China in mind. In the 2012 Japan Defense White Paper (Japan Ministry of Defence, 2012) this concept was further developed in more specific terms and associated with the flexible deployment of the SDF to Japan’s southwest island chain, including Okinawa and the Senkaku/Diaoyu islands, clearly to address China’s maritime challenge.

There is an increasing concern of Japan with maritime security and freedom of navigation not only in the Southeast Asia region sea lanes and the threats in the Malacca Straits, but increasingly in waters closer to Japan. This results from the combination of two factors. Firstly, a renewed awareness and concern⁷, brought about by recent natural disasters, of Japan’s vulnerability which derives both from the possession of vast territorial waters hard to control and ensure surveillance, and the fact Japan is a global trader, highly dependent on imports of fundamental goods, such as food and oil, and exports to foreign markets which are mostly transported by sea. Moreover, Japan has key infrastructures located in coastal areas. Secondly, China’s priority to develop its maritime power and to acquire a blue water navy, expanding its range of action and increasing assertiveness in the East China Sea, just like in the South China Sea, raises security concerns in Tokyo as well as in other parts of Asia.

In short, maritime security is a fundamental condition for both Japan’s security and prosperity but the sea became the realm of competition between the two rival powers in Asia for complex reasons: (1) energy insecurity as the two powers are highly dependent on foreign supply, and rich reserves of oil and gas exist in the East China Sea; (2) risks of food insecurity making the access to alternative food supply in the future, especially fishing resources, critical - the region is rich in such resources thus generating a competition to ensure fishing rights; (3) nationalism, prestige and rivalry for leadership in Asia.

As a reaction to recent developments, the new Abe government intends to go further and to take a more radical stand. It has already announced last December it

⁷ See *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*.

will undertake a revision of the 2010 NDPG. This revision is aimed at expanding the size and activities of the Self-Defense Forces and its equipment, creating new military bases, like the new base in the Ishigaki-Jima island, and consequently at increasing the defense budget. Furthermore, Prime Minister Abe wants to revive the 2006 project to amend the Japanese constitution, with a view to amend article 9 which enshrines the "pacifist clause". According to the interpretation consolidated since 1954⁸, the clause allows for Japan's right of self-defense and the possibility of having self-defense forces, but prohibits the existence of normal and full armed forces, the possession and use of offensive weapons as well as the participation of Japanese forces in any external mission not directly related with the defense of Japan nor in collective security operations. The constitutional framework not only sharply contrasts with the current military capacity of Japan, which possesses the most sophisticated navy in Asia and has a high level of military expenditure, the sixth largest in the world⁹, but prevents Japan from assuming greater responsibilities in international security and participating in operations of collective security.

If implemented this represents a significant change in Japan's policy and the preference for a more militaristic strategy rather than a diplomatic one to respond to the new security challenges posed by China, North Korea and other players. It is uncertain whether Abe will be able to implement all his plans considering he faces two important obstacles. First the opposition of the leader of the New Komeito Party, the other member of the coalition, Natsuo Yamaguchi, who clearly does not support the revision of the Constitution (Japan Times, 2012) and has also expressed different views on how to deal with China over the Senkaku dispute. Second, the public finance serious constraints to accommodate a considerable increase in public expenditure in defense.

8 The interpretation of article 9 of the Cabinet Legislation Bureau (CLB) allowed for the creation of the Self Defense Forces without any amendment of the Constitution and paved the way for the approval of the SDF Establishment Law. The argument was that Japan as a sovereign state had the right to self-defense under certain conditions which were specified: it could only respond with "minimum necessary force"; could not participate in any collective security arrangements; can not send forces abroad. On Constitutional revision see Samuels (2004).

9 According to the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 2012, in 2011 Japan was the 6th largest military spender with US\$59.3 billion while China was the 2nd largest spender with US \$143 billion, more than the double of Japan's expenditure. 2006 was the year when China for the first time surpassed Japan in terms of military expenditure: Japan's total military expenses reached then US\$ 43.7 billion, the 5th largest military expenditure in the world accounting for 4% of global military expenditure, while China maintained the trend of rising military expenditure reaching a total value of US\$ 49.5 billion.

The Senkaku Dispute and China-Japan-US Relations

One of the main causes of change has been the aggravation of the dispute with China over the Senkaku/Diaoyu islands which offers also an excellent opportunity to explore the recent changes in East Asia strategic setting.

The dispute over the Senkaku islands, which have been administered by Japan since 1895 but claimed by China, increased the level of tension already in 2010 when a collision between a Chinese fishing boat and a Japanese Coast Guard vessel occurred. Reacting to this incident, the US in a statement by the Secretary of State Hillary Clinton (2010) in Hanoi, declared that the Senkaku islands were within the scope of application of the US-Japan Security Treaty stating “... with respect to the Senkaku Islands, the United States has never taken a position on sovereignty, but we have made it very clear that the islands are part of our mutual treaty obligations, and the obligation to defend Japan”. There was nothing new in the statement, it merely confirmed the US traditional position with two components: the US adopts a neutral position with regard to the substance of the problem and the sovereignty issue; however, article II of the US-Japan Security Treaty is applicable to the Senkaku islands because they were included in the 1971 Okinawa Reversion Treaty (Manyin, 2012). This was a clear sign that led China to refrain its actions in the region thus diffusing tension at the time, also because the US pressed for a negotiated solution and made itself available to host trilateral talks on the issue.

In 2012 again the tensions increased after the April declaration of Governor Shintaro Ishihara, a nationalist, saying he intended to lead a movement to purchase three of the eight islands from their private owner and advocating that Japan should demonstrate control by building infrastructures there (telecommunications, a port, a meteorological station). He started implementing the plan by raising money from the public through the internet. This caused large protests in China and in September the Japanese Government purchased the three islands justifying the decision to prevent the group of nationalists to get hold of the islands. The tension increased even further and violent anti-Japanese riots erupted in China in more than 50 cities (Asahi Shimbun, 2012) at the same time the activities by fishermen, patrol vessels and activists from the Japanese and Chinese sides increased around the islands.

China considered the acquisition of the islands by the Japanese government as a change in the *status quo* and therefore adopted a hardline position implementing various retaliation measures with significant impact on bilateral relations. Firstly, Beijing requested the cancellation of all the celebrations planned for the 40th anniversary of the normalization of Japan-China relations back in 1972. Secondly, it promoted a systematic entrance of Chinese ships in Japan territorial waters around the islands culminating on 13 December with the en-

trance of a China State Oceanic Administration airplane in Japan's airspace over the Senkaku.

Thirdly, economic retaliation involving the boycott to Japanese goods and tourism leading to a considerable decline in trade and investment flows. China imports from Japan are believed to have declined 14% in September alone and even more in October. Japanese firms producing in China were also hit not only in terms of destruction of factories during the riots (Panasonic factory in Qingdao and Mitsumi Electric factory in Shandong are examples) but also in terms of decline in sales. The car sector was one of the most affected leading suddenly to a sharp decline in Japan's share of China car market from 23% in January-August to 14% in September-October¹⁰.

It should be stressed that the territorial disputes between China and Japan in the East China Sea are not limited to the Senkaku islands but include also two other issues. Firstly, a dispute over the maritime boundary in the East China Sea where China claims the all continental shelf of the Okinawa Trough and Japan claims the same shelf to a median line between the Chinese and Japanese territories. There has been some progress in this issue as the two parties signed in 2008 an agreement for joint exploration of gas and oil in some fields in the area around the median line, but in reality there was no real progress as the agreement has not been implemented. Secondly, the issue of Okinotorishima islet and to what extent it is entitled to have an Exclusive Economic Zone (EEZ), as Japan claims, or has no grounds for that, as China argues, because it is a simple rock which can not support human life.

It is true that competition for the control of resources, oil and natural gas but also marine fish resources and the attempt to secure fishing rights, is a key factor to understand the conflict over the Senkaku. However, the conflict goes well beyond that and has a fundamental strategic dimension, which also explains Beijing's strong reaction, insofar it touches simultaneously on the two most sensitive security issues for China: the Taiwan question and the US-Japan alliance strategic scope.

It is useful to recall that the Chinese claimed rights over the Senkaku/Diaoyu are supported by the proximity to Taiwan and its alleged integration in Taiwan's territorial waters which Beijing considers part of China's sovereign ter-

10 For a detailed analysis of the various impacts on bilateral relations and a first assessment of the decline in trade and investment see Przystup (2013). In the car sector Honda reported a decline of 40.5%, in sales in September compared to September 2011, Toyota a decline of 48.9% and Nissan 35.3% in the same period. Pharmaceutical companies also reported a abnormal levels of products returned from Chinese hospitals. In the same spirit Chinese construction companies boycotted the use of Japanese elevators.

ritory. So the Senkaku are directly interconnected with Taiwan and the fact that it is Beijing, not the Taiwanese government that remained relatively invisible throughout the crisis, which confronts Japan is indirectly a demonstration of Beijing's exercise of sovereignty over Taiwan. In addition, Beijing has been always very concerned about the interference of Japan in Taiwan, the existence of close ties between Japanese nationalists and Taiwanese sectors pushing for independence, and so considers that the April 2012 initiative carried out by nationalists had to be firmly dealt with in order to prevent any risk of further destabilization of Taiwan.

Secondly, the Senkaku dispute calls directly into question the issue of the strategic scope of the US-Japan alliance as the 2010 Clinton statement clearly indicates. For Beijing this is regarded as a hostile alliance to contain China and to counter China's increasing power in Asia. I would argue that one of the structural causes of Japan-China political tension since the late 90s has been the strengthening of the US-Japan security alliance and the adoption of the 1997 Guidelines for US-Japan Defence Cooperation that replaced the 1978 Guidelines. Beijing perceived the inclusion of the new dimension of "*cooperation in situations in areas surrounding Japan*" as an expansion of the scope of the alliance, with clear implications for Taiwan and therefore as being directed against China and aimed at containing it. In this light the increase in China-Japan tension is for Beijing a way to test the consistency of the US-Japan alliance as well as a potential mechanism to undermine the alliance, explore its contradictions and erode it, certainly one of the key objectives of China's foreign policy.

There is a new "soft power" dimension to this related to the development of the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) founded in 2005 in the context of APEC by four countries, Singapore, New Zealand, Brunei and Chile and later on expanded to include five other major economies from Asia and the Americas, the US, Malaysia, Peru, Australia and Vietnam. Both Mexico and Canada are also joining the negotiations and the same position might be taken by South Korea and Japan. China has not been invited and the requirements could not be met by Beijing at the present time.

From a strategic point of view, the TPP has been seen as a mechanism to strengthen the ties between the US and Asian countries and rebuild Washington's declining soft power, eroded by Beijing increasing soft power during the last decade, not only as a means to reassure Asian countries about the US commitment to the region, but also to offer an alternative to China's increasing power. In other words, the TPP process aims at preventing that Asian countries, in particular South Korea, Taiwan and Japan, be absorbed into China's giant magnet economy and to serve as a second leg that complements US hard power in Asia, thus enhancing Washington's smart power, in order to rebalance power in the region and contain China

(IISS, 2012). Beijing clearly perceives the TPP as a mechanism to marginalize China and to contain it¹¹.

Japanese Prime Minister Noda took a step forward in 2012 when he announced that Japan wanted to accelerate talks with the US to overcome obstacles for Japan to enter TPP negotiations (Daily Yomiri, 2012). South Korea will also consider that possibility in the medium term. For China this means that not only the TPP will make Japan less dependent on China's economy, thus weakening one of the most effective instruments for Beijing to press Tokyo, but the TPP becomes a competitor solution and a threat to China's preferred basis for regional integration the ASEAN+3 framework under China's dominance.

So Beijing's strong reaction to the Senkaku/Diaoyu dispute is to a great extent a reaction to a broader context where structural changes that could reshape the balance of power in Asia are taking form. It constituted a clear attempt to condition Japan's possible decision to join the TPP and it can be said it yielded some results insofar as in late November it was announced the launch of negotiations in early 2013 for a trilateral FTA between China, Japan and South Korea (China Daily, 2012).

It should be stressed that Japan's position vis-à-vis China is potentially further weakened by the proliferation of Japan's simultaneous territorial disputes with other neighbouring countries, South Korea and Russia. This high level of conflict, opening too many fronts at the same time, tends to affect negatively Japan's image in the region and might be seen as an expression of poor strategic thinking in Tokyo. Regarding the Northern Territories dispute with Russia (Kurile islands for Moscow), occupied by Russia since 1945 but claimed by Japan, 2010 was a delicate year for Tokyo as President Medvedev visited the islands, the first ever Russian/Soviet leader to do so, in a clear gesture of assertion of sovereignty making clear that Russia had no plans to cede the territory. Again in August 2012 Russian naval vessels were sent to the waters surrounding the islands allegedly to participate in a ceremony to honour WWII soldiers.

As far as the dispute with South Korea over Takeshima islets in the Sea of Japan (Dokdo for South Korea), administered by South Korea but claimed by Japan, is concerned, 2012 witnessed also a significant development following the unprecedented visit of ROK President Lee Myung-bak to the islands also in August. The visit triggered a strong reaction on the part of Japan that considered Mr. Lee's visit "unacceptable" and recalled its ambassador from Seoul in protest.

11 See article "TPP may drive Brics into action" in China Daily (6th September, 2012). One of the comments was "China's exclusion is strange given its huge economic presence in Asia-Pacific. This has given rise to views that the US is driving the TPP with the strategic objective of marginalizing China".

Later on Tokyo decided to invite South Korea to jointly refer the dispute of Takeshima islands to the International Court of Justice (ICJ) (Japan Times, 2012)¹² in a strategy with a double objective. On the one hand to de-escalate the conflict and move to a peaceful solution format insofar a serious dispute with the ROK, also a key ally of the US in the region, is unthinkable. On the other hand, in a context of interlinked territorial disputes, the initiative was aimed at sending a clear message to Beijing in the sense that China should also go to the ICJ in order to exercise its claim to the Senkaku islands. As a response to South Korea's refusal of the ICJ alternative, Tokyo considered the possibility to take unilaterally the territorial dispute to the ICJ in late 2012. However, recently the new Prime-Minister Abe decided to suspend it for the time being as a gesture of goodwill towards South Korea to pave the way to an improvement in bilateral relations (Asahi Shimbun, 2013).

These territorial disputes have a direct impact on China-Japan relations in two different ways. Firstly, the interlinkages between the different disputes reduces Tokyo's room for manoeuvre and flexibility in the sense it has to be extremely coherent in all cases and can not show more flexibility in the Senkaku case because of the precedents and side impact this could have on the other two disputes; by the same token, it can not be more flexible in the disputes with South Korea or Russia because it could give Beijing arguments or a precedent it could use in the Senkaku case.

Secondly, China has argued that all these simultaneous disputes prove that Japan is artificially fuelling a series of territorial disputes and tension in order to justify and find a legitimacy basis, both domestically and internationally, to rearm and follow a militaristic and "normalization" path by revising the Constitution and abolishing the "pacifist clause" which was Japan's conservative nationalists' main objective in the first place. Of course that China is speaking to the region and trying to raise fears in other Asian countries about a potential remilitarization of Japan, trying to play the history card and diverting attention from its own coercion policy in the South China Sea. However, if the Abe Government adopts a hardline response, changes the status of the Self-Defense Forces and raises the defense budget, China will gain political points and this will have a negative impact in the region.

One of Japan's fundamental responses to the security vulnerabilities will be strengthening the US-Japan alliance, the cornerstone of Japan's foreign and security policy. More than ever before, Japan needs the US support and security guarantees to face the challenges of a rising China which is increasingly resorting to coercion, absorbed by its own national interests and unable to exercise leadership.

12 The proposal was formally presented to the ROK on 21 August 2012. See the press release of the Japanese embassy in the Netherlands. "Japan's position on Takeshima". Available at <http://www.nl.emb-japan.go.jp/e/policy/response%20takeshima.html>.

The relation with the US has experienced some difficulties during the DPJ period, as a result of the Okinawa dossier but also of the strategy implemented since the mid 2000s that the “normalization” of Japan would benefit from greater autonomy in relation to the US and diversification of relations. Presently, a more fragile Japan is probably convinced that the search for greater autonomy from the US is a risky strategy insofar it can jeopardize the alliance and further accentuate Japan's vulnerability. However, Japan's dilemma has not been resolved, at best it will be dormant for the time being. Tokyo will remain divided between a desire to reach a normal power status and the necessity to ensure its security by relying on the US protection.

Moreover, Tokyo tensions with fellow US allies as South Korea are seen as dysfunctional by Washington and a potential factor to erode Japan's value for the US. The same could be said about Japan's eventual refusal to join the TPP, a fundamental instrument for the US to reassert its influence and soft power in Asia.

Japan is increasingly aware that the fundamental nature of the US-China relationship at the global level is a constraining factor in the development of the US-Japan relation. It is clear that there is a limit to the costs the US is prepared to bear to support Japan's position. In addition, China will do its best to undermine the US-Japan alliance by testing its consistency and trying to deepen closer economic ties with Japan.

The way in which the US-Japan alliance will evolve is also dependent on the capacity to coordinate two different agendas and objectives. One interesting perspective is to look at the balance between soft and hard power in the context of the alliance (Arase, 2013: 170) and the extent to which there is a mismatch between the US and Japan. For the US the agenda involves the moderation in the use of its hard power, in many respects abused and ineffective in the Bush era, and the investment in its soft power in Asia to counterbalance China's strong influence in the region. For Japan the direction seems to be the opposite. Confronted with a decline in its soft power and a deficit in its relation with Beijing unlikely to be reversed in the near future, Tokyo is increasingly inclined to invest in its hard power as the only option left. Abe's options seem to prove that. The problem is that a greater investment in hard power is likely to trigger a strong reaction in the region because of history, at the same time it might introduce further tension inside the alliance.

Conclusions

The security framework in East Asia is and will remain anchored in the US-China-Japan triangular relation. However, the rise of China and its status as a prominent regional power has changed the balance of power inside the triangle and triggered a complex process of readjustment involving a new US approach

to the region as well as an increasingly intense and hot rivalry between Japan and China.

So far Japan has not been successful in dealing with China's rise and predominance in Asia and is being forced to rethink its strategy. There are signs of a decline in Japan's economic power as a result of a stagnated economy, large macroeconomic imbalances with a huge public deficit and the highest level of public debt in the world, the loss of leadership in many areas of technology and a rapidly ageing population that is risk-aversion prone unwilling to consume, politically conservative and resisting change in the political system. In 2012 Japan registered for the first time in decades a considerable trade deficit which might constitute a turning point in its traditional image as a global trade power.

The dysfunctional nature of Japan's political system marked by the absence of competition and resistance to change is a major factor to explain Japan's difficulty in implementing structural reforms and flexibly adapting to the new challenges of globalization as well as to the evolution of Asia's regional order. Moreover, the absence of domestic competition both in Japan's economic and political system is a limiting factor in terms of Japan's capability to cope with an increasing external competition, especially China's pressure.

The recent preeminence of territorial disputes in East Asia in which Japan and above all China are actively involved is a symptom of structural changes in the power balance in Asia. The Senkaku islands dispute between China and Japan is a complex case that goes well beyond competition for the control of resources, oil and natural gas but also marine fish resources and the attempt to secure fishing rights, insofar it has a fundamental strategic dimension touching simultaneously on the two most sensitive security issues for China: the Taiwan question and the US-Japan alliance strategic scope. It also illustrates the current state of affairs between China and Japan. Beijing's muscular approach and trade retaliation in September clearly confirmed Japan's deficit of soft power in its relation with Beijing as well as its vulnerability deriving from a growing economic interdependence with China.

The new Abe government approach to the conflict and overall relation with China, highly influenced by a strong nationalist perspective, seems to reveal a preference for a militarization of Japan and the change in the numbers and nature of the SDF. The main argument of the paper is that Japan is trying to address the problem of its declining soft power, and major constraints to rebuild it in Asia, by rebuilding its hard power. In addition Tokyo is aiming at strengthening the US-Japan alliance as the anchor of its own security, especially in a context where Japan looks weaker and more vulnerable.

However, this compensation strategy is likely to be counterproductive in the sense that it might further erode Japan's soft power because of the negative impact on

other Asian countries and the escalation of tension with China. It is a situation where the exercise of hard power might undercut soft power. Moreover, this might create tensions inside the US-Japan alliance when the US is keener to invest in soft power and is increasingly constrained by the centrality of its relation with China increasingly global and no longer restricted to Asia.

Given the complementarity between soft and hard power and the necessity to combine them in the right proportions in order to be effective (Nye, 2008: 43), Japan has to invest seriously in rebuilding its soft power which will require painful domestic economic and political reforms to restore its dynamism, greater openness to the world, a new strategy to deal with history and a balanced foreign and security policy. No doubt Japan has the qualified human resources, the technology and the will to succeed in this endeavor but for the moment still lacks leadership.

References

- Arase, David and Tsuneo Akaha (eds) (2013). *US-Japan Alliance: Balancing Soft and Hard Power in East Asia*. London: Routledge.
- Emmott, Bill (2009). *Rivals: How the Power Struggle between China, India and Japan will Shape our Next Decade*. New York: Penguin Books.
- Institute of International Strategic Studies (2012). *Strategic Comments*. Available at <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume>.
- Japan Cabinet (2010). *Cabinet decision 18.6.2010 on the New Growth Strategy-Blueprint for Revitalizing Japan*. Available at <http://www.meti.go.jp/english/policy/economy/growth/report20100618.pdf>
- Japan Cabinet (2011). *Cabinet decision 25.1.2011 on Realizing the New Growth Strategy 2011*.
- Japan Embassy in the Netherlands (2012). "Japan's Position on Takeshima". Available at <http://www.nl.emb-japan.go.jp/e/policy/response%20takeshima.html>.
- Japan Ministry of Foreign Affairs (2012). *Japan Diplomatic Bluebook*. Available at <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2012/index.html>.
- Japan Ministry of Defence (2010). *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and Beyond*. Available at http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf
- Japan Ministry of Defence (2012). *Defence White Paper: "Defence of Japan 2012"*. Available at www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html
- Kashiwase, Kenichiro, Masahiro Nozaki and Kiichi Tokuoka (2012). *Pension Reforms in Japan*. IMF Working Paper 12/285.
- Manyin, Mark (2012). *Senkaku (Diaoyu/Diaoyutai) Islands Dispute: US Treaty Obligations*. Congressional Research Service Report. Available at www.fas.org/sgp/crs/row/R42761.pdf.

- McCarthy, Terry (2012). *China's Aggressive Stance Reveals Lack of Coordination*. Available at <http://yaleglobal.yale.edu/content/chinas-aggressive-stance-reveals-lack-coordination>
- Nye, Joseph (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2011). *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2012). *Economic Outlook* n.º 91. Paris: OECD.
- Przystup, James (2013). "Japan-China Relations, 40th Anniversary: "Fuggetaboutit"". *Comparative Connections*. Available at csis.org/program/comparative-connections.
- Samuels, Richard (2004). *Constitutional Revision in Japan: the Future of Article 9*. Washington: the Brookings Institution Paper.
- Schoppa, Leonard (ed) (2011). *Japan's Party System: Politics and Policy in an Era of Institutional Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Stockholm International Peace Research Institute (2012). *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*.
- Sutter, Robert and Chin-hao Huang (2012). "China Muscles Opponents on South China Sea". *Comparative Connections*. Available at csis.org/program/comparative-connections.
- The Economist (2013). "Down-turn Abe". 5th January.
- Yale Center for the Study of Globalization. *China-Southeast Asia Relations* Available at <http://www.ycsg.yale.edu/global/index.html>.

Strategic Perspectives on the Sino-Japanese Dispute over the Diaoyu/Senkaku Islands

Tiago Alexandre Maurício

Researcher at Kyoto University and WSD-Handa Fellow at Pacific Forum, CSIS, where is developing a project on Japan's policy towards Senkaku/Diaoyu islands dispute. He is also a contributing analyst to Wikistrat, online consulting. He has an MA in War Studies from the King's College (London), having previously graduated from the Technical University of Lisbon.

Resumo

Perspetivas Estratégicas sobre a Disputa Sino-Japonesa em Torno das Ilhas Diaoyu/Senkaku

Nos últimos anos, mas particularmente nos últimos meses, testemunhamos uma crescente atenção mediática e académica dedicada à disputa entre o Japão e a República Popular da China no Mar da China Oriental. O grupo de ilhas e rochedos conhecido como Senkaku no Japão, e Diaoyu na China, tem assumido papel de relevo nos debates sobre a evolução do ambiente securitário na relação bilateral, assim como na região Ásia-Pacífico. Analisando a disputa, é de realçar não só as rápidas transformações a ocorrer tal ambiente securitário, mas também o potencial para erros afetarem o comportamento estratégico dos países da região. Existe, pois, um perigo real de se desenrolar um confronto militar, mesmo que limitado. Consequentemente, este trabalho analisa as características preponderantes do comportamento estratégico do Japão, no contexto da disputa ao tomar em consideração as várias dimensões da análise estratégica, as suas interligações, e as implicações geopolíticas e geoestratégicas resultantes.

Abstract

In recent years, but particularly in the last few months, we have seen growing media and scholarly attention focusing on the dispute between Japan and the People's Republic of China in the East China Sea. The group of islands and rocks known as Senkaku in Japan, and Diaoyu in China, has taken centre-stage in debates on the evolution of the security environment in bilateral relations, as well as in the Asia-Pacific region writ large. Looking at this dispute, one is struck not only by the rapid changes occurring in the said security environment, but also by potential mishaps besieging the strategic behaviour of all neighbouring states. There exists a real danger of a military conflict, however limited, occurring. Consequently, this paper analyses the determinant features of Japan's strategic behaviour within the context of the dispute by taking into consideration the several dimensions of strategy, how they interconnect, and the resulting geostrategic and geopolitical implications.

In recent years, but particularly in the last few months, we have seen growing media and scholarly attention focusing on the dispute between Japan and the People's Republic of China (PRC/China) in the East China Sea. The group of islands and rocks known as Senkaku in Japan, and Diaoyu in China (Hagström, 2012: n1), has taken centre-stage in debates on the evolution of the security environment in bilateral relations, as well as in the Asia-Pacific region writ large.

Looking at this dispute, one is struck not only by the rapid changes occurring in the said security environment, but also by potential mishaps besieging the strategic behaviour of all neighbouring states.

Unsurprisingly, the impact any major disruption to regional security stemming from clashes in or around the Senkaku/Diaoyu Islands dispute is a matter of extreme importance. That a dispute over the said islands can provoke a grave deterioration of what has essentially been a peaceful, albeit often unstable, security environment is not merely the main proposition of this paper. It also serves as testimony of the relatively insufficient knowledge we have of the strategic implications of the dispute. Moreover, it also attests to the possibility of a military escalation between Japan and China. Concordantly, analyses on matters pertaining to the threat or use of military force in the Senkaku/Diaoyu Islands dispute are forthcoming.

Since the dispute first came to the fore, in the late 1960s, there have been regular encounters between both countries' military and constabulary forces, but also among civilians, at sea and in the skies above. The rate of these encounters, as we will see later, has increased exponentially over the last years to become a nearly daily occurrence. Incidentally, some of these encounters have seldom resulted in more extensive flare-ups, which have in turn led to not unimportant crises in bilateral relations.

For Japan, this is a time of heightened tensions and grave anxiety regarding the future of the dispute. Consequently, it is important to look at the strategic predicament which underpins and pervades this country's actions and perceptions, with particular emphasis on issues concerning the threat or use of military force in the pursuit of its foreign policy objectives. In other words, this paper hopes to contribute to Japan's strategic debate on the Senkaku/Diaoyu Islands dispute and assist its analysis in Portugal.

There are two important caveats worth mentioning beforehand. First, the author does not subscribe to the view that an open, direct and calculated military conflict is likely or indeed inevitable, considering the larger ebb and flow of geopolitical and geostrategic dynamics in East Asia. Second, the Republic of

China (Taiwan) is also a claimant to the islands (which it calls Diaoyutai) and an important actor in the regional strategic balance. However, as neither China nor Japan recognise it a sovereign state, it is deliberately omitted from our analysis (Sun, 2012: 146-9).

With that in mind, the paper will proceed to address the following question: what are the determinant features of Japan's strategic behaviour within the context of the dispute? Inherent to this task, we are also interested in exploring what is the bearing of the several dimensions of strategy in that behaviour, how they interconnect, and lastly, what are their geostrategic and geopolitical implications.

We will answer these questions with the objective of: providing a brief overview of what is at stake, particularly for Japan; identifying the strategic implications for the country; and analysing the transformations in its strategic predicament. To support us in our study, it is vital to make extensive use of official policy documents, quantitative resources, as well as specialised literature in the field of strategic studies and foreign policy to provide us with the theoretical tools necessary for explaining the dispute from a strategic lens.

This paper will be divided into four parts. Firstly, we will make some introductory comments on the strategic relevance of this dispute for both Japan and China. This will be accomplished by highlighting several dimensions, by way of a contextualisation. Secondly, we will analyse the nature of Japan's presence in the waters and skies surrounding the disputed islands, in its military-strategic dimension. Subsequently, we will refer to the dispute's geographic referents as key elements in Japan's ability to think and act strategically. Fourthly, we will finish by presenting some grand-strategic options for the years ahead.

The Dispute in Strategic Perspective

The Senkaku/Diaoyu Islands dispute can be approached from several analytical dimensions, which help us consider it in proper context. In fact, combinations of these dimensions can be found in the overwhelming majority of studies on the issue, although a robust body of knowledge on its strategic contours is still lacking. Colin Gray (2009: 4-6) identified seven such dimensions. We will tackle them in turn.

Historically, the dispute began in the late 1960s with the discovery of oil and natural gas reserves by a geological survey of the United Nations' Economic Commission for Asia and the Far East. Countries in the region immediately took notice, including China, Taiwan and Japan. At the time, the Ryukyu Islands were under the control of the United States, along with the Senkaku/Diaoyu Islands, but as control reverted to Japanese hands in 1971, sovereignty was questioned by its neighbours. The implications of this legal structure between Japanese and American authorities, however, is severely criticised by Chinese and Taiwanese

officials (Ming, 2012; Hara, 2011). Indeed, there is little agreement as to the true significance and implications of any of the legal documents invoked by the concerned parties.

Following the Sino-Japanese normalisation talks of 1972 and peace negotiations of 1978, anxieties concerning the sovereignty of the Senkaku/Diaoyu Islands would be soothed through carefully coordinated diplomacy. As Michael Green (2001: 85) points out: "During his visit to Japan in 1978, Chinese leader Deng Xiaoping announced that the territorial issue should be put off for the future so that Tokyo and Beijing could focus on jointly developing the islands' resources based on the spirit of the new Japan-China Friendship Treaty. This formula for depoliticizing the Senkaku issue held for over a decade."

Despite the best intentions, real events cast a shadow over diplomacy. As Nakaniishi (2011: 130) recalls, "opposition to a peace treaty grew when, in April 1978, 100 mainland Chinese fishing vessels gathered off the Senkaku Islands in a show of sovereignty." Japanese leaders stood in waiting and clashes were avoided at sea. The political compromise thus decided to set history and sovereignty of the islands aside by favouring economics (Hasegawa and Kazuhiko, 2008: 44-7; Nakanishi, 2011; Green, 2001: 77-109).

Fast forwarding in time, the dispute suffered its most dramatic turn in September 2012, when the Japanese government's decided to nationalise three of the islands. This decision followed former-Tokyo Governor Ishihara Shintaro's attempt to purchase the islands from its private owner by the metropolitan government, resorting to public donations, a decision backed by many of the right-wing politicians. To retain control over domestic activities and avoid angering China with unwarranted domestic politicking, former Prime-Minister Noda Yoshihiko's government decided to intervene in order to avoid further escalation. Needless to say, this provoked an immediate row with China, and tensions have spiked since. Economically though, the islands have little to no value in themselves. With less than 7km², they cannot provide the conditions for long-term human settlement. Why then risk deterioration of bilateral relations at a time of accelerated economic interdependence? After all, the United Nations survey's findings of mineral resources under the seabed, although certainly creating some expectations on both sides, were not definitive.

For these expectations to materialise into interests, we would have to look at the dispositions contained in the United States Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Parts V and VI of the treaty, signed in 1982, regulated matters pertaining to Exclusive Economic Zones (EEZ) and Continental Shelves of signatory states. Their impact to the dispute could not have been greater. They opened the possibility of states claiming privileged economic rights not just over the fish stocks within the EZZ, but more importantly perhaps, of mineral

and energy resources located in the seabed and subsoil until a total distance of 350nm from the baseline. Suddenly, the calculated reserves on the East China Sea could be tapped by resource-hungry countries like Japan and China, and competition ensued.

Nonetheless, Manning (2013) believes Chinese calculations of existing reserves are overly inflated, both in the East and South China Sea, where it also has several ongoing disputes with neighbouring countries. The same author says: "Chinese estimates of oil and gas reserves in both disputed areas appear exaggerated compared with those of major multinational energy firms and other analysts. China estimates East China Sea reserves at 160 billion barrels of oil nearly double that of US Energy Information Agency estimates". To circumvent legal definitions and exploit the resources, the Chinese have attempted to negotiate joint-development of gas and oil resources, although Japan has always refused for believing it would weaken its sovereign integrity.

Socially and culturally, that is to say, on issues regarding societal values, norms and identity in both countries, this dispute is also provoking noteworthy dynamics. This happens because of the impact it has at the level of public and elite perceptions, where nationalism and mistrust are undisputedly rising amidst growing uncertainty. That is the opinion of Joseph Nye (2012), who recently denounced Japan's nationalist turn. "While Chinese rhetoric is overheated, there is certainly a rightward shift in mood in Japan," although as the former US Assistant Secretary of Defence acknowledges, "it would be difficult to describe it as militaristic."

Moving on to another dimension, technology could not play a greater role, especially on China's side. Returning to Manning, without recent developments in deep-sea drilling technology, the economic prospects of the area surrounding the Senkaku/Diaoyu Islands would not have appeared as tempting. This technology is especially relevant in oil and gas fields east of the islands, where depths can easily surpass 1500m in the Okinawa Through. Furthermore, Chinese technological advancements are also evident in its military and constabulary forces. These forces, particularly the Maritime Surveillance Force (MSF), among a host of other organisations with maritime jurisdiction, collectively known as the Five Dragons (Goldstein, 2010), now enable China to project its presence to the islands more assertively and for longer periods of time, whereas before Japan's presence and control went virtually unchallenged.

Because this paper will deal with the three remaining dimensions, a short introduction will suffice for now. The military-strategic one pertains to the threat or use of force to achieve policy objectives, in Clausewitz's classic formulation. Here we will look at how Japan is deploying and employing its coercive means to protect its interests. Fortunately, the involvement of both countries' military forces has

been limited and generally exercised apprehensively. That is not to say, however, that this dimension is altogether irrelevant or inconsequential. Following the (in) famous Roman *dictum*, “*Si vis pacem, para bellum*”.

The penultimate dimension concerns the geopolitics and geostrategy of Japan’s involvement in the dispute. Because all political and military phenomena are geographically situated within certain confines in space, it is important to locate this dispute within the larger context of East Asian security.

Lastly, the political dimension is where policy, strategy and military force converge in the form of statecraft, thus being directly responsible for the conduct of the higher affairs of state. This is the realm of grand strategy, and will only be briefly touched upon as we dare present a few topics for future study.

The Military-Strategic Dimension

In tackling the military-strategic dimension of the dispute, we will pay special attention to two different factors which greatly influence Japan’s posture. Firstly, we will discuss threat perceptions and assessments. They constitute the representations of insecurity to an international actor, normally a state. Secondly, we will refer to the role played by coercive means in active suasion and in the preservation of strategic flexibility.

Threat Perceptions and Assessment

Unlike the territorial dispute with Russia over the Kuriles/Northern Territories (Hoppou Ryoudo), which has had a relatively minor impact in Japanese military posture after the Cold War (Hiroshi, 2008), the dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands has prompted major changes in Japan. It is true that a broader shift in Japanese perceptions, and subsequent assessment, of China as a *concern* to national security was already well underway. This shift was due to factors partly exogenous to the dispute itself, as we will see next. Notwithstanding, it is unquestionable that the PRC’s recent behaviour in this dispute has accelerated — if not crystallised — Japan’s perception into a *threat* of strategic importance.

The relationship with China has clearly been an issue of utmost importance in the post-war era, and so it remained in the years following the collapse of the Soviet Union. But while hopes were fostered toward a period of open and constructive dialogue and cooperation, despite the events of Tiananmen Square in 1989, that momentum soon degenerated into frustration and then mistrust. Michael Green (2001: 78), from the Center for Strategic and International Studies, points out that first:

“Prime Minister Hosokawa Morihiro and Foreign Minister Hata Tsutomu began setting a new tone in the relationship in 1993 when they pressed Beijing pub-

licly for greater military transparency. [...] Then in 1996 the Taiwan Straits crisis, the reaffirmation of the U.S.-Japan alliance, and an emotional dispute over the Senkaku (Diaoyutai) Islands sent Sino-Japanese relations to a post-war low.”

In the aftermath of the Cold War, therefore, there existed some uncertainty in devising a new strategy to provide guidance for the *fin de siècle*. The re-emergence of China as a great power was obviously central to that uncertainty (Er, 2006). As early as 1992, the Japanese defence White Paper emphasised China’s increased naval activities, and to the surprise of many, made a direct reference to the threat presented against the Senkaku/Diaoyu Islands (Defense Agency, 1992: 48). After these initial alarms started ringing, it soon became clear that the modernisation plans of the People’s Liberation Army (PLAN) went beyond the expected efforts to modernise existing capabilities and secure territorial defence. As Christopher Hughes (2009: 28) argued, “Japan’s concerns vis-à-vis China focus not just on its military build-up but also on signs that it is now willing to project military power beyond its borders in support of its national interests.” It is the development of this power projection capability that most attracted Japanese attention, and the Senkaku/Diaoyu Islands were located at the frontline of China’s expanding area of operations. Japan’s 2005 defence White Paper reflected this concern: “It is necessary to keep paying attention to these modernization trends and to carefully evaluate whether the modernization of China’s military forces exceeds the level necessary for its national defense” (Defense Agency, 2005: 13).

But if uncertainty about Chinese regional power prevailed, Japan’s place in Asia and the world remained relatively unchanged, as did its strategic predicament. Kyoto University professor Masataka Kosaka’s (1965) classic book *The Vision of Japan as a Maritime Nation* constitutes a fundamental document synthesising the sources of Japanese national power. Masataka’s thesis epitomised a long-standing tradition (Kitaoka, 2003: 225-40), based on the understanding that peace, stability, freedom of navigation, free trade and an alliance with another major maritime power to contain a potential continental hegemon dictate the grand strategy of a country like Japan. The emergence of a continental hegemon willing to challenge this international order was hence a fundamental threat to Japan. Although different strategic visions emerged throughout the post-war period, the immutable predicament dominated (Mochizuki, 1983/4: 152-79).

The connections between this strategic predicament with the rise of China could not be more obvious, as they affect Japan in very tangible ways. Returning to Hughes, “Japan is aware that China could disrupt sea lanes with only a small blue-water surface, submarine and amphibious naval capacity and through the assertion of its territorial claims in the East China Sea and the Senkaku/Diaoyu islets.” Much is truly at stake in discussing the nature of China’s rise vis-à-vis the

place of Japan in Asia. But however salient the perceptions of a Chinese threat over the horizon, in practice, this concern only became a threat at the turn of the century.

Following China's 2004 defence White Paper, which expressed concerns over increasingly "complicated security factors in the Asia-Pacific region", Japan responded in kind. "Around the same time" Bush (2010: 20) notes, "Japan was going public with its China concerns. The report of the semi-official Council on Security and Defense Capabilities (the so-called Araki Report) noted 'security problems unique to [Japan's] location in East Asia, including a China with nuclear weapons, the possibility of armed clashes in the Taiwan Strait, and failure to resolve peacefully disputes over resource development'".

Shortly afterwards, yet a bigger shift was operated on the Japanese side as its National Defence Program Guidelines (NDPG), a constitutive document in Japan's strategic debates, made direct reference to China. It stated that "China, which has a major impact on regional security, continues to modernize its nuclear forces and missile capabilities as well as its naval and air forces. China is also expanding its area of operation at sea. We will have to remain attentive to its future actions" (NDPG, 2004: 2). It also mentioned that "cross-Taiwan Strait relations remain uncertain", adding to the overall suspicion over China's strategic intentions as a rising continental power.

As suspicions accrued, Japanese official publications became more derogatory. 2009 was a watershed moment in this regard, as "the Ministry of Defense identified the invasion against the islands as one of five contingencies to which the Japanese Self-Defense Forces (SDF) have to respond" (Ueki, 2011: 141). It had become obvious that bilateral security relations had not followed a path of conciliation and cooperation. Each country now considered the other a threat, if only within a limited security scope, as trade, foreign direct investment, and other non-military dimensions continued witnessing accelerating interdependence. In short, Japan-China relations entered a phase of hot economics, cold politics (Li, 2013).

Suasion and Strategic Flexibility

As Japanese perceptions of Chinese power gave way to its assessment as a security threat, how has Japan sought to respond to it? The current deployment of coercive means envisages guaranteeing two things. First, that an adequate force presence based on a logic of suasion is in place against potential Chinese escalation. Second, that Japan preserves strategic flexibility to cope with escalation, should it inadvertently occur.

Suasion encompasses the deployment of military means to accomplish political goals. As in Luttwak's (1974) definitive study on the naval dimension of armed suasion, the strategist suggests that suasion is a term "whose own meaning use-

fully suggests the indirectness of any political application of naval force” (Luttwak, 1974: 3). In our case at hand, it shall be understood as the deployment of Japanese assets to the waters and skies surrounding the Senkaku/Diaoyu Islands for the purpose of achieving a (favourable) political effect in China. For our purposes, scrambles by Air Self-Defence Force (ASDF) aircraft will be understood in their tactical support to naval forces, as Chinese violations of airspace interdictions do not represent in and of themselves a threat to Japan’s sovereignty over the islands, but rather another step in the escalation ladder (Takasawa, 2013). So how is Japan’s defensive architecture organised to achieve suasion?

From a strategic standpoint, it makes sense to divide it into five tiers. They concern the Japanese Coast Guard (JCG), the Maritime Self-Defence Force (MSDF), the Air Self-Defence Force (ASDF), the U.S.-Japan alliance, and intelligence-gathering. But before we start, it should be noted that this typology bears no resemblance to the various levels of strategy (Luttwak, 1987) (*i.e.* technical, tactical, operational, theatre and grand strategic), although such a study is also in order. Concomitantly, we have Japan’s coast guard as the paramilitary force at the rough edge of this dispute. In effect, it has been 11th Regional Fleet coast guard vessels, based in Naha, Okinawa, which have most prominently engaged with China’s – and Taiwan’s – many incursions into what they claim as their own territorial waters. These include civilians setting sail from such places as Taipei, Shanghai and Hong Kong, to the Maritime Surveillance Force, the Chinese government’s most active maritime constabulary agency pushing forward Beijing’s territorial claims in the East China Sea. Statistics made available by the *Sankei Shimbun* of Japan, presented in table 1, illustrate the frantic rate of JCG-MSF encounters since the decision by the Noda administration to nationalise the islands, in mid-September, until mid-December.

The first two columns on the left indicate the month and day of occurrences, respectively. The third column refers to the daily encounters between the two constabulary forces, whereas the fourth and final column indicates the sparse encounters between the JCG and one of China’s other constabulary agencies, the Fisheries Law Enforcement Command. Through constant media reporting, we can safely infer the rate of encounters has remained relatively unchanged since these statistics were last collected, on December 16.

Table 1 – Rate of encounters between JCG and MSF vessels in the territorial waters around the Senkaku/Diaoyu Islands, from mid-September until mid-December 2012

尖閣諸島国有化後の 中国公船の領海侵犯			
月	日	海洋監視船	漁業監視船
9	14	6隻	
	18	3隻	
	24	2隻	2隻
10	2	4隻	
	3	3隻	
	25	4隻	
	28	4隻	
	30	4隻	
11	2	4隻	2隻
	3	1隻	
	4	4隻	
	20	4隻	
12	4	1隻	
	7	4隻	
	11	2隻	
	12	3隻	
	13	4隻	
	16		1隻

Courtesy: Sankei

The rationale behind this first-tier deployment is evident. As a constabulary force, the Japanese Coast Guard abides by different legislation and has different rules of engagement from the purely military Maritime Self-Defence Force. This key distinction has been abundantly referred to in Bush’s work *The Perils of Proximity* (2010), and may well be the primary reason why clashes have not spiralled out of control. Even amidst continuous direct exposure between opposing fleets and the seldom use of water cannons and ramming tactics against Taiwanese and Chinese vessels, which were duly reciprocated, the political leadership on both sides was able to disengage and de-escalate the crisis to more amenable levels of animosity. This intensive pressure notwithstanding, the coast guard does not stand alone.

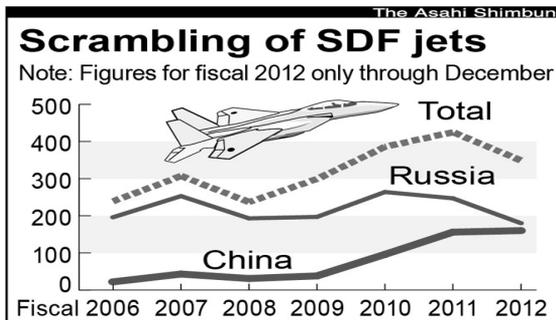
In the second tier of this architecture we find the navy proper. More secretive in its deployments and operations, the MSDF has undoubtedly contributed to deter Chinese intentions from beefing its claim with more advanced and aggressive hardware (Defense of Japan, 2012: III). The fact that the PLAN has been kept at bay reveals not only a strategic option on Beijing’s behalf – one also adopted in its disputes in the South China Sea, incidentally –, but also a firm evidence of Japan’s active naval suasion, of a coercive and negative type, that is, deterrent in its aims (Luttwak, 1974: 7-9, 17-38).

Besides naval suasion, there is another mechanism at play here. Given the legiti-

mate concerns about the consequences of putting Japanese naval warships with military personnel in the islands' surroundings, there is a keen sensibility toward the preservation of strategic flexibility. In other words, a clear separation of responsibilities is observed, as the MSDF steers away from direct coastal protection against, and detention and boarding of, Chinese civilian and constabulary vessels and crew. This separation of jurisdictions has thus ensured the Japanese government enough political leeway to handle each occurrence appropriately without raising disproportionate political fallout from denouncements by the Chinese government and media over treatment of its nationals. Indeed, should the MSDF be perceived as being directly involved, domestic public outcries in China, fuelled by ever-present historical memories of Japan's imperial and militaristic past, could greatly reduce the Communist Party's decision-making freedom and potentially portray the event as an act of war. As a result, the task aforementioned is left to the JCG, which has even resorted to Okinawa Prefecture law enforcement agents to handle the detention of crew members, for their allegedly softer methods. This is not an unimportant matter when many of these crews often include media reporters amongst them to ensure greater public visibility in China (and Taiwan).

The third tier corresponds to the activities of the Air Self-Defence Force. This arm of the military has recently been brought to the limelight in light of recent interceptions of Chinese aircraft over the Senkaku/Diaoyu Islands' air defence identification zone. As Bush correctly points out, Japan is one of few countries where this zone coincides with the EEZ, thereby vastly expanding the area of jurisdiction (Bush, 2010: 68). Consequently, a relatively high number of ASDF scrambles should not raise many eyebrows. What the following graph illustrates nonetheless, is a substantial increase in the scrambling of ASDF aircraft directed toward Chinese intrusions in recent years.

Illustration 1 – Number of ASDF scrambles for protection of airspace since 2006



Source: Asahi Shimbun

The attentive reader will not fail to notice the existing mismatch between Russian and Chinese incursions in the airspace surrounding the Japanese islands. In this regard, judging by the numbers alone, one would be inclined to regard Russia as a much bigger threat than China. What is unfolding instead is a combination of a Russian air force fleet being much larger than China's, and "the testing Japan's capabilities to defend its claims to the island chain [Kuriles/Northern Territories]" (Mastro and Stokes, 2011: 15). Russo-Japanese relations aside, what is noteworthy is the rapid increase of Chinese incursions at the same time that political tensions rise in bilateral relations. This nexus cannot be overstated. It is precisely this correlation between material developments and subjective assessments that has put Japanese authorities on the alert.

Below is another illustration of Chinese activities over Japanese airspace, particularly over the Senkaku/Diaoyu Islands (orange lines at the lower left corner of the map). The table on the left displays a greater data range, showing in quantitative terms the not insignificant increase of the People's Liberation Army Air Force (PLAAF) incursions resulting the scrambling of ASDF aircraft to intercept, from 2002 (Heisei 14) until 2011 (Heisei 23). It is relevant to add that the number of ASDF scrambles against Chinese aircraft between October (following nationalisation) and December 2012 alone was 91, more than half of what had been registered between January and October (Yomiuri, 2013). The issue has become so pressing that talks have been started within the Ministry of Defence to transfer an ASDF air wing to the Sakishima Islands, south of the Senkaku/Diaoyu Islands. This decision, experts believe, would halve the time between lift off and engagement, as previously Chinese aircraft could evade interception before Japanese fighter jets reached the scene (Yomiuri, 2013).

The fourth tier is represented by the U.S.-Japan alliance and it functions as a decisive element in Japan's deterrent strategy, provided Washington demonstrates the political will to protect its ally in its claim over the Senkaku/Diaoyu - a topic which still ignites fierce discussions (Ueki, 2011). If this mechanism works, then stability is ensured as the probabilities of China becoming militarily involved in a conflict against Japan and the United States in a context of nuclear and conventional inferiority are drastically reduced.

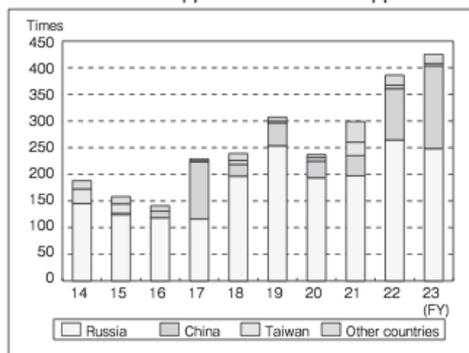
Lastly, the fifth tier addresses intelligence-gathering activities. They cover all sectors, from HUMINT (Bush, 2010: VII) to SIGINT (Takasawa, 2013; Mainichi, 2013) and have suffered a major overhaul in recent years. These activities assist policymakers make better judgements when assessing and acting upon unfolding events. No detailed accounts of their activities and success exists open to the public eye.

Illustration 2 – Activities in the air space surrounding the Japanese islands, in numerical and graphic representation

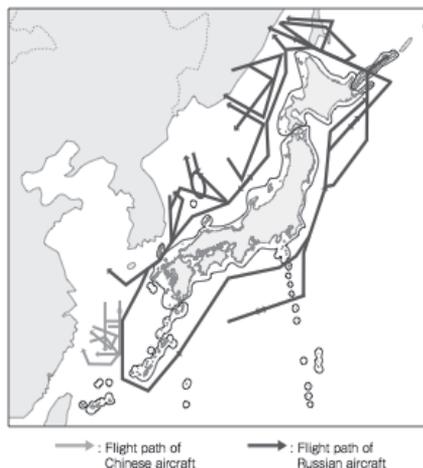
● **Ensuring Security of Sea and Airspace Surrounding Japan**

- ✓ **Number of scrambles and its % breakdown by target country and region**

◆ Russia: approx. 58% China: approx. 37%



- ✓ **Example of Flight Patterns of Russian and Chinese Aircraft Against Which Scrambles Were Directed**



Source: Defense of Japan (2012: 177)

To sum up, this defensive architecture provides for an intricate system of partially overlapping tiers, working to guarantee Japanese retention of initiative in suasion to prevent unnecessary escalation, and a great degree of strategic flexibility in controlling escalation should it occur.

The Geopolitics and Geostrategy of the Senkaku/Diaoyu Islands Dispute

In scholarly accounts of the dispute under consideration, there is an evident disregard for the overlapping layers of geographic significance. These layers reflect an overall assessment by Japanese and Chinese authorities regarding the geostrategic interplay at hand, pertaining to matters beyond the limited geographical confines of the islands themselves. As we will argue, these layers are vital to the understanding of both countries’ views toward the dispute, for they connect to elements of overall greater strategic importance.

This frequent disregard for geography is not particular to analyses on this dispute. Gray (2010: 78) posits that: “Geography, geopolitics, and geostrategy have long been out of favour by Western scholars of international relations and strategic studies”, which perhaps explains this analytical short sightedness. Fortunately, that is not so much the case for Japanese analysts.

Gray (1991) clarifies the importance of this dimension. The strategist (2010: 78) claims that “strategy must always have geographical, and hence geopolitical and geostrategic, referents. Strategy is designed from the standpoint of particular geopolitical and geostrategic interests. As a general rule, it is composed on behalf of geopolitical units whose societies are encultured as products of histories that have been shaped critically by geography.” Those geography-based interests and histories are essential to a true appreciation of the stakes involved in this confrontation.

Not surprisingly, for Japan this is more than a dispute over a group of islands in the vicinity of Okinawa and Taiwan. In this regard, we have identified five geographic referents at play here.

China’s First Island Chain

China’s so-called Island Chain strategy, or Offshore Active Defence, refers to an unclear number of formulations of China’s territorial integrity and maritime interests as postulated in a theoretical framework for national security. Opinions diverge over its rightful doctrinal author, with analysts arguably converging around former PLAN Admiral Liu Huaqing, Mao Zedong, Jiang Zemin or Hu Jintao (Bennett, 2010: 128-129). Historically, China’s naval arm was of limited strategic importance, although this modernisation promises to revert decades of maritime malpractice and lay the groundworks for a strong navy (Ministry of National Defence, 2008: V).

The aforementioned strategy is divided into three operational areas, and two island chains, spreading from the Chinese coast outwards. The first encompasses the Yellow, East and South China Seas, limited only by the Korean Peninsula, Japan’s westernmost islands including the Ryukyu, and as far south as today’s contested waters north of Malaysia. The second island chain extends farther into the Western Pacific, reaching from the main island of Honshu, Japan, to the U.S. territory of Guam, and New Guinea. The third operational area corresponds to the remaining global maritime commons, although some analysts argue it may consist of another island chain extending to Hawaii, in the Central Pacific, or instead to the Indian ocean (Holmes, 2011; Jha, 2010).

These formulations, notwithstanding some critics, including former commander of the MSDF, V.Adm (ret.) Koda Yoji (2010), question the existence, never mind the utility, of this strategic conception. As it stands, these chains attest to a concentric delineation of defensive perimeters which Beijing might perceive as contested or hostile in operational planning. The Senkaku/Diaoyu Islands are clearly located within the first island chain, which has Taiwan at its heart. Gaining access to these islands, therefore, acquires a new geostrategic meaning amidst expanding Chinese military capabilities. As Watanabe (2011) suggests, the “largest of the Senkaku Is-

lands, Uotsurijima, would be extremely valuable as a base for ballistic, anti-ship, and anti-aircraft missiles.”

Other analysts have also indicated the potential value of the islands to Beijing’s submarine flotillas. As all of China’s neighbouring waters appear vulnerable to the United States’ forward-presence power-projection capabilities, a naval strategy based upon carrier battle groups as centrepieces of American sea power, it stands as a logical objective for the People’s Liberation Army Navy to seek to establish an area free of foreign interference. Following this rationale, Kawamura, former commander of the MSDF’s antisubmarine air wing, boldly claims that: “No option is left (for China) except for trying to make the South China Sea a safe haven and defending submarines carrying nuclear missiles there” (Yoshida, 2012). There are several aspects requiring further analysis, such as terrain conditions and underwater cartography, but theoretically the Senkaku/Diaoyu could become a privileged base, less than 200km away from Taiwan, to operate Chinese submarines. Bush (2010: 19) also mentions the threat from submarines, as they now make regular visits around Japan’s Exclusive Economic Zones in its westernmost islands.

A Military Confrontation over Taiwan

Closely interrelated with the previous geographic referent is a military confrontation over Taiwan between Chinese forces on one side, and Taiwanese, American and potentially Japanese forces on the other. The aforementioned Araki Report first established the linkage between the Senkaku/Diaoyu Islands dispute and the “Taiwan issue”, indicating a Japanese commitment to aid an American intervention in Taiwan. According to Bush (2010: 20), the Araki Report focused on “security problems unique to (Japan’s) location in East Asia, including a China with nuclear weapons, the possibility of armed clashes in the Taiwan Strait, and failure to resolve peacefully disputes over resource development [allusion to the Senkaku/Diaoyu Islands dispute].”

Cross-strait relations are thus extremely important to regional security from a Japanese standpoint, especially in light of Chinese territorial ambitions in the East China Sea. Furthermore, should any military contingency arise over Taiwan requiring the participation of the United States, the bulk of human and material resources would be sent from bases in Okinawa and elsewhere in Japan, as mentioned in the fourth geographic referent. The geographical proximity of Okinawa to Taiwan would surely rank high amongst Beijing’s threat assessments. Depending on the nature of the contingency, therefore, Chinese armed forces could militarily contest possession of the disputed islands. This would be in line with its historical interpretations of the Senkaku/Diaoyu Islands being part of Taiwan, and with a geostrategic imperative to serve as an important foot-

hold to stage military operations to secure unimpeded access to Taiwan against Okinawa-based forces (Berteau *et al*, 2012: 13-15, 40).

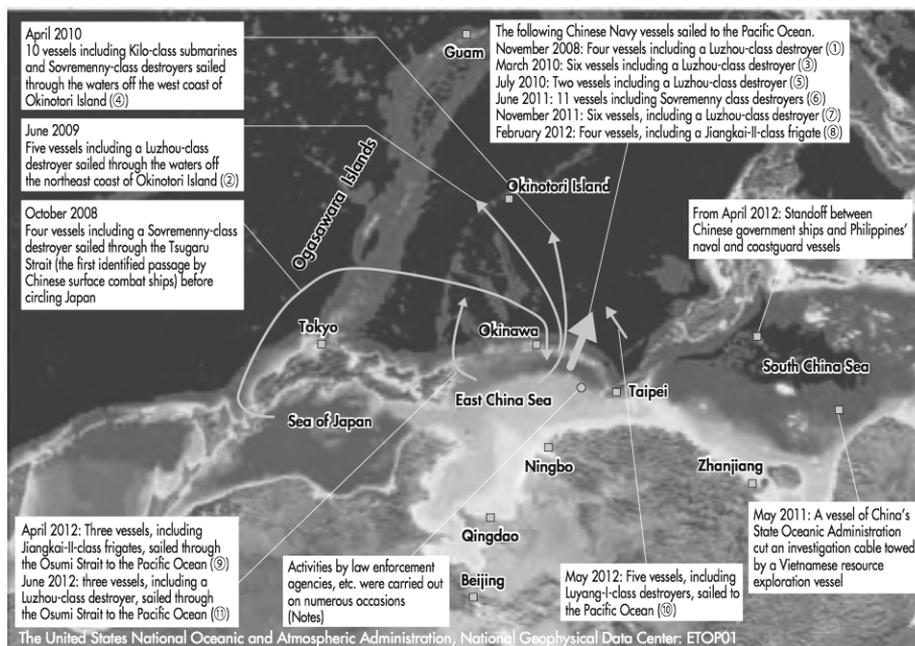
Strategic Breakout to the Pacific: the Ishigaki and Miyako Straits

The third geographic referent in this dispute pertains to China's access to the vast expanses of the Pacific Ocean. As existing frontiers presently dictate, the PLAN, much like the Soviet navy of old, is mostly locked from an open, unguarded access where to operate its growing blue-water navy capabilities. Miyako Strait, adjacent to the Japanese island of the same name, is an international passage where an entry into the Pacific can be made, but it stands close to American and Japanese intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR) stations in neighbouring islands. The same applies to Ishigaki Island and all of Japan's southwestern approaches. As illustration 3 demonstrates, this geography dictates a reality whereby American and Japanese naval assets can curtail China's expanding capabilities and restrict them to the confines of its surrounding waters.

Alternatively, China could opt to navigate northeastwardly and follow through the Tsugaru Strait, an international passage in the Northern Territories/Kuriles, as it once did in 2008 (much to Japan's surprise). This option, however, constitutes a much longer route and could arguably entail as many chances of being detected as sailing directly eastward through the Miyako Strait.

If PLAN warships are not to be confined to the relatively shallow waters of the Yellow and East China Seas until the Okinawa Through, acquiring easier access to the Pacific Ocean is a strategic priority. These ambitions notwithstanding, there have been criticisms of its ships not being at sea as frequently as required by a strong navy it aims to be, raising questions about the PLA Navy's ability to initiate and sustain deployments efficiently and away from its shores for long periods of time (Holmes, 2013). Certainly the geographical disposition of Japanese defence systems for its farthest islands and the U.S. Navy's forward presence add to the bottleneck effect played by Japanese islands in restricting PLAN's operations (Berteau *et al*, 2012: 13-16). Conversely, should China gain access to the disputed Senkaku/Diaoyu Islands, exploring their geographic proximity to the Miyako/Ishigaki Straits for its submarine flotillas could make geostrategic sense for advanced deployments in the Western Pacific (or second island chain).

Illustration 3 – Advancements to the Pacific Ocean by Chinese naval vessels



Source: Defense of Japan (2012: 38)

U.S. Forward Presence and Bases in Japan

The fourth referent concerns US military bases in Okinawa, where the majority of United States Forces Japan (USFJ) personnel and the III Marine Expeditionary Unit, with 18.000 troops, are quartered. Despite the recent troops drawdown in Okinawa and the initiation of revision talks for America's force posture in Pacific Command (Berteau *et al*, 2012), Japan, according to a Pentagon-commissioned report by C.S.I.S., "is the lynchpin for U.S. access and influence in the Asia Pacific region" (*Ibid.*: 23-26). Its importance can only be accentuated by the so-called "Asia Pivot", whereby Washington made promises to commit more resources and attention to this increasingly important region of the globe (Clinton, 2011).

Thus far, the only public references to a Chinese threat to US forces in Okinawa were made in the context of a Taiwan contingency (Bush, 2005; 2010). To Japan, this has only favoured its intentions to further integrate America's defence strategy through the advancement of the U.S.-Japan alliance (Nye and Armitage, 2012). Nonetheless, a new variable has recently been brought to bear by a senior PLA officer. Speaking to the *Global Times* newspaper, a mouthpiece of the Chinese Communist Party, Major General Jin Yinan openly questioned Japan's sovereign-

ty over the Ryukyu Islands, including Okinawa (Hille, 2012). Comprehensively, Takahashi (2010), an analyst at Jane's Defence Weekly, argued that "[m]ore than a few Chinese scholars are beginning to claim Okinawa as Chinese land by writing numerous academic papers in Chinese journals, though they are still in a minority among historians."

While the strategic implications of such claims in terms of a Chinese attack against Okinawa may remain in the realm of conjecture and war planning, the political fallout of such revisionist statements can only contribute to deteriorate the already fragile state of Sino-Japanese relations and galvanise US opinion in Japan's favour.

Although not publicly disclosed, it is safe to speculate about the existence of war plans in both Japan and the United States, including studies on joint operations, on the military implications to SDF and USFJ troops in Okinawa, in the event of a Chinese hostile takeover of the Senkaku/Diaoyu Islands (Matake, 2009). In fact, Ueki (2011: 141) pointedly drew the line between these two metaphorical dots. "The additional forces provided by the United States through the alliance", the former China specialist and contributor to Japan's defence White Paper argues, "would obviously make a Chinese attack on the Senkaku islands more difficult. The United States has fighter jets in Okinawa and one carrier battle group home ported in Japan." Ueki then concludes by stating that "[t]he possibility of escalation that involves the United States forces a more complicated war plan on China. The fear of an inadvertent escalation, including the possible use of nuclear weapons, deters even a limited use of force." Should that happen, Okinawa would stand on the frontline of military contingencies and represent the geographic "aircraft carrier" from which to launch operations.

Japan's Lifeline: Sea Lines of Communication

Lastly, for a maritime nation such as Japan, any disruption to its vital sea lines of communication (SLOCs) would entail an existential threat to its very prosperity and subsistence (Yamaguchi, 2012: 81-103; Patalano, 2012: 219-237; Graham, 2005).

Grand-Strategic Options

It is at the highest level of grand strategy that all these dimensions intersect. The historical, economic, social and cultural, technological, military-strategic, geopolitical and geostrategic, and political dimensions hence redouble the challenges to the formulation of a coherent policy. Concordantly, the question over which Senkaku/Diaoyu Islands dispute policy should Japan follow simply begs another, much larger, question: which China-policy ought Japan pursue? This is one of the quintessential questions of modern Japanese foreign policy and admittedly the opinions vary greatly (Togo, Rozman and Ferguson, 2007; Samuels, 2007).

It is uncertain which current in Japanese policy and intellectual circles will prevail and most decisively shape foreign and security policy, for one must discount the power of leadership in carving out new policies. In this sense, following Abe's recent return to power, many analysts are already expecting the new Prime-Minister to bring a distinctive personal trait into Japanese foreign policy (Yokota and Miller, 2013). His long record of public statements, speeches and publications, most notably his book (2006) entitled *Utsukushii Kuni-e* (Toward a Beautiful Country) foreshadow an intellectual blueprint of some of the influence Abe is expected to exercise in policy-making. This is particularly relevant in the context of a Cabinet Office with increasing powers in Japanese politics, and hence not as restrained by institutional and other mechanisms as other administrations in the past (Bush, 2010: VI-VII; Estévez-Abe, 2006).

So what influence is Abe expected to have? As the grandson of former Prime-Minister Kishi Nobusuke, and son of former Foreign Minister Abe Shintaro, his is a vision profoundly imbued by conservatism. According to Levidis (2012): "the key to this return was Abe's ability to articulate a vision of conservative and statist rejuvenation of Japan, defence of the social order and a willingness not to shrink from advocating a hardline approach to China and the preservation of Japanese sovereignty." Consequently, his view is nothing short of a sweeping transformation of Japanese society as it currently stands. Nonetheless, doubts persist regarding the impact of the failures during the first administration will have. Continuing with Levidis, Abe "failed to bring about revision of the post war constitution; he failed to alter the role of the Emperor and imperial family; he failed to comprehensively reform the institutions of national security; he failed to enhance Japanese leadership in Asia; he failed to continue the structural economic reforms of the Koizumi cabinet; and he failed to insist on reform of the Liberal Democratic Party". Can he thus gear the necessary changes to substantially affect Japan's China policy?

Abe has returned to office with a new impetus, apparently wanting to offset the rather negative public perception which brought down his administration in 2007. The first major development has been an announcement of a vision toward an Asian security diamond. In an op-ed published in late December 2012, he voiced his concerns over Chinese intentions to transform the East and South China Sea into "Lake Beijing", denoting a keen awareness of the strategic challenges imposed by China's rise (Abe, 2012; Nabeshima, 2012). Against this and other destabilising forces in the region, including North Korea, threats to the global commons, among others, Abe proposed the creation of a quadrilateral security framework bringing together Japan, the United States, India and Australia (Kaneda, 2013; Medcalf, 2013; Hirabayashi, 2011). Should this initiative come to fruition, it would signal a robust step in the creation of an Asian security architecture, the promotion of

global governance and the balancing against a rising hegemonic power in the continent, *i.e.* China (Medcalf, 2013).

Alongside these transformations in Japan's strategic debates and leadership, other factors are likely to influence the outcome of this Sino-Japanese dispute. They could be tersely presented following Thucydides' classic trinity of *fear*, *interest* and *honour* for their interplay pervades whatever course of action Japan will eventually follow in its dispute over the Senkaku/Diaoyu Islands. Here are but a few of the factors where that interplay introduces a substantive amount of uncertainty into strategic assessments.

First, Japan's immovable commitment to maintain territorial sovereignty is a key factor that can override all other rational-based policies. These are volatile times in East Asian politics and the confluence of elite perceptions with popular opinion might direct actors to interact in often unexpected ways. The operational level of strategy is, in this regard, of utmost importance as Bush (2010) correctly concluded. Given the potential for miscalculation and miscommunication, actors at the sharp edge of the dispute (*i.e.* out in the sea) may provoke an unforeseen escalation that neither government will be able to contain.

Second, Japan's commitment to strengthen the US-Japan alliance remains a founding pillar of its foreign and security policy. Therefore Tokyo must remain acutely attentive to Washington's moves in its policy toward the middle kingdom, as the relationship between the United States and China will inexorably have an important impact in Tokyo's China-policy.

Third, Japan is equally committed to pursue economic recovery after the "two lost decades", and the devastation resulting from the earthquake and tsunami disasters of March 2011. China plays a major role in this strategy, as the upward trend in bilateral trade has demonstrated, despite souring political relations. This said, the moderating effect of economic interdependence in the dispute remains unknown.

Fourth, we must also acknowledge ongoing steps to remove, or at least relax, Japan's anti-militarist constraints. These steps toward militarisation have greatly benefited from China's own military modernisation and uncertain strategic interests (Hughes, 2009) though they are not exhausted by that single threat. U.S. pressure to take on a great role in international security, North Korea's nuclear and ballistic programs, the fight against terrorism and organised crime, among others, are forces accruing to erode many of the constitutional, legal and political limitations to the full integration of military power in foreign policy formulation. The speed and scope of this erosion will have a direct bearing on the management of the dispute.

Fifth, we must consider Japan's ambitions to extend its diplomatic outreach to countries in Southeast Asia, and recently through the strengthening of security ties. Accordingly, China's territorial disputes in the South China Sea will positive-

ly affect regional perceptions of Chinese interests and position in the balance of power, perhaps to Japan's advantage. Growing fears of Chinese assertiveness and revisionism may be drawing countries such as Vietnam, Indonesia and the Philippines closer to Japan, in a typical mechanism of external balancing.

Ultimately, and despite the focus of this paper, the best answer may not be military in nature. Keeping diplomatic channels open is fundamental. Negotiating informal agreements, away from the public eye, is also recommendable, and some steps have been taken in this direction. As Wallace (2012) highlights, "during the CCP's crucial Beidaihe summer retreat, a consensus decision was made to use non-military tools to 'resolve' the territorial issue." These are reassuring signs, and should be further promoted. In this sense, the creation of the communication mechanism between the defence authorities, agreed upon by Wen Jiabao during his trip to Japan in 2007, should be pursued immediately and made extensive use of, to complement other channels for communication between senior officials on both sides (JFIR, 2012).

It may simply be that this dispute cannot be resolved. Instead, management within acceptable risks may be the best it can be reasonably achieved.

References

- Abe, Shinzo (2006). *Utsukushii Kuni-e*. Tokyo: Bungei Shunjun
- Abe, Shinzo (2012). "Asia's democratic security diamond". *Project Syndicate*. Available at <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>.
- Bennett, David Bennett (2010). "China's Offshore Active Defense and the People's Liberation Army Navy". *Global Security Studies* 1(1).
- Berteu, David et al. (2012). *U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*. Center for Strategic and International Studies. Available at <http://csis.org/publication/pacom-force-posture-review>, access 30/1/2013
- Bush, Richard (2005). *Untying the Knot: Making Peace in the Taiwan Strait*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bush, Richard (2010). *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*. Washington DC: Brookings Institution Press
- Carriço, Alexandre (2012). "Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China (1998-2010): Uma Desconstrução do Discurso e das Perceções de In(segurança)". *IDN Cadernos* n.º 7. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional
- Clinton, Hillary Rodham (2011). "America's Pacific Century". *Foreign Policy*. Available at http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

- Defence Agency of Japan (1992). *Defense of Japan 1992*.
- Defence Agency of Japan (2004). *National Defense Program Guidelines*.
- Defence Agency of Japan (2005). *Defense of Japan 2005*.
- Department of Defense of the United States of America (2012). "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense". Available at http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf.
- Er, Lam Peng (ed) (2006). *Japan's Relations with China: Facing a rising power*. London: Routledge
- Estévez-Abe, Margarita (2006). "Japan's Shift Toward a Westminster System: A Structural Analysis of the 2005 Lower House Election and Its Aftermath". *Asian Survey* n.º 4.
- Goldstein, Lyle J. (2010). "Five Dragons Stirring Up the Sea Challenge and Opportunity in China's Improving Maritime Enforcement Capabilities". *Naval War College China Maritime Studies Institute* n.º 5. Available at http://www.usnwc.edu/Research---Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/CMSI_No5_web1.pdf, access 30/1/2013
- Graham, Euan (2005). *Japan's Sea Lane Security: A Matter of Life and Death?*. London: Routledge
- Gray, Colin (1991). "Geography and Grand Strategy". *Comparative Strategy* n.º 4.
- Gray, Colin (2009). *Fighting Talk: Forty Maxims on War, Peace, and Strategy*. Washington: Potomac Books.
- Green, Michael (2001). *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*. New York: Palgrave.
- Hagström, Linus (2012). "Power Shift in East Asia? A Critical Appraisal of Narratives on the Diaoyu/Senkaku Islands Incident in 2010". *Chinese Journal of International Politics* n.º 5, pp. 267-297.
- Hagström, Linus and Björn Jérden (2012). "Rethinking Japan's China Policy: Japan as an Accommodator in the Rise of China, 1978–2011". *Journal of East Asian Studies* n.º 12, pp. 215–250
- Hara, Satoshi (2011). "Is China Reasonable and Trustful?: Lessons to Learn from the Senkaku Islands Incident". *JFIR Commentary*. Available at <http://www.jfir.or.jp/e/commentary/110127.pdf>.
- Hasegawa, Tsuyoshi and Togo Kazuhiko (2008). *East Asia's Haunted Present: Historical Memories and the Resurgence of Nationalism*. London: Praeger Security International
- Hille, Kathrin (2012). "Chinese nationals eye Okinawa". *The Financial Times*. Available at <http://www.ft.com/cms/s/0/9692e93a-d3b5-11e1-b554-00144feabdc0.html#axzz2IoFxA918>.
- Hirabayashi, Hiroshi (2011). "Japanese perspective on the rise of China". *Japan Forum on International Relations Commentary*. Available at http://www.jfir.or.jp/e/commentary/110210_1.pdf.

- Holmes, James (2011). "Island Chains Everywhere". *The Diplomat*. Available at <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2011/02/16/island-chains-everywhere/>
- Holmes, James (2011). "Island-Chain Defense". *The Diplomat*. Available at <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2011/04/15/island-chain-defense/>.
- Holmes, James (2013). "The Top 5 Navies of the Indo-Pacific". *The Diplomat*. Available at <http://thediplomat.com/the-naval-diplomat/2013/01/21/the-top-5-navies-of-the-indo-pacific/?all=true>.
- Holmes, James and Toshi Yoshihara (eds) (2008). *Asia Looks Seaward: Power and Maritime Strategy*. London: Praeger Security International.
- Hughes, Christopher (2009). *Japan's Remilitarisation*. London: Routledge.
- Japan Forum on International Relations (2012). *The Expansion of China and Japan's Response*. 35th Policy Recommendations. Available at: <http://www.jfir.or.jp/e/pr/pdf/35.pdf>.
- Jha, Saurav (2010). "China's 'Third Island' Strategy". *World Politics Review*. Available at <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/4893/chinas-third-island-strategy>.
- Kaneda, Hideaki (2013). "Japan should strengthen naval cooperation with India". *Association of Japanese Institutes for Strategic Studies* 169. Available at http://www2.jiaa.or.jp/en_commentary/pdf/AJISS-Commentary169.pdf.
- Kimura, Hiroshi (2008). *The Kurillian Knot: A History of Japanese-Russian border negotiations*. Stanford: Stanford University Press.
- Kitaoka, Shinichi (2003). "The Strategy of the Maritime Nation Japan: From Yukichi Fukuzawa to Shigeru Yoshida", *National Institute for Defense Studies*. Available at http://www.nids.go.jp/english/event/forum/pdf/2003_01.pdf.
- Koda, Yoji (2010). "Commentary: Japanese Perspectives on China's Rise as a Naval Power". *Harvard Asia Quarterly*. Available at <http://asiaquarterly.com/2010/12/24/commentary-japanese-perspectives-on-china%E2%80%99s-rise-as-a-naval-power/>.
- Levidis, Andrew (2012). "Shinzo Abe and the dream of a conservative Asia". *East Asia Forum*. Available at: <http://www.eastasiaforum.org/2012/10/02/shinzo-abe-and-the-dream-of-a-conservative-asia/>.
- Li, Mingjiang (2013). "China and Japan: Hot economics, cold politics?" in Purnendra Jain and Lam Peng Er (eds), *Japan's Strategic Challenges in a Changing Regional Environment*. Singapore: World Scientific, pp. 51-71
- Luttwak, Edward (1974). *The Political Uses of Sea Power*. London: Johns Hopkins University Press.
- Luttwak, Edward (1987). *Strategy: The Logic of War and Peace*. Massachusetts: Belknap Press.
- Mainichi Shimbun (2013). "Japan perfects earth-monitoring network with addition of radar satellite", January 28th. Available at mainichi.jp/english/english/newsselect/news/20130128p2a00m0na005000c.html.
-

- Masataka, Kosaka (1965). *Kaiyou Kokka Nihon no Kousou*. Tokyo: Chuoukouron-sha.
- Mastro Oriana Skylar and Mark Stokes (2011). *Air Power Trends in Northeast Asia: Implications for Japan and the U.S.-Japan Alliance*. Project 2049 Institute. Available at http://project2049.net/documents/MASTRO_STOKES_JAPAN_AIRPOWER_PAPER.pdf, p. 15
- Matake, Kamiya (2009). "Strategic Implications for Japan of the Relocation of US Marines from Okinawa to Guam". *Association of Japanese Institutes of Strategic Studies Commentary* 69. Available at https://www2.jiia.or.jp/en_commentary/200906/23-1.html.
- Medcalf, Rory (2012). "Australia and India: Common Goals, Building Partnership". *The Diplomat*. Available at <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2013/01/25/australia-and-india-common-goals-budding-partnership/>.
- Medcalf, Rory (2013). "Shinzo Abe's security diamond". *The Diplomat*. Available at <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2013/01/15/shinzo-abes-strategic-diamond/>.
- Ming, Fang and Ivy Lee (2012). "Deconstructing Japan's Claim of Sovereignty over the Diaoyu/Senkaku Islands". *The Asia-Pacific Journal* n.º 1.
- Ministry of National Defense of People's Republic of China (2008). *China's National Defense 2008*.
- Mochizuki, Mike (1983-84). "Japan's Search for Strategy". *International Security* n.º 3.
- Nabeshima, Keizo (2012). "Illegal Landing on Senkaku and South China Sea Dispute, Two of a Kind". *Japan Forum for International Relations Commentary*. Available at <http://www.jfir.or.jp/e/commentary/121127.pdf>.
- Nakanishi, Hiroshi (2011). "Overcoming the crises: Japanese diplomacy in the 1970s" in Makoto Iokibe (ed), *The Diplomatic History of Post War Japan*. New York: Routledge.
- Nye, Joseph and Richard Armitage (2012). *The U.S.-Japan Alliance: Anchoring Stability in Asia*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies. Available at http://csis.org/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf.
- Nye, Joseph (2012). "Japan's Nationalist Turn". *Project Syndicate*. Available at <http://www.project-syndicate.org/commentary/is-rising-japanese-nationalism-a-threat-by-joseph-s-nye>.
- Patalano, Alessio (ed) (2012). *Maritime Strategy and National Security in Japan and Britain: From the First Alliance to Post-9/11*. London: Global Oriental.
- Robert Manning (2013). "In Disputes Over Asian Seas, Winner May Take Zilch". *Yale Global*. Available at <http://yaleglobal.yale.edu/content/disputes-over-asian-seas-winner-may-take-zilch>.
- Samuels, Richard (2007), *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Cornell: Cornell University Press.
- Sun, Jing (2012). *Japan and China as Charm Rivals: Soft Power in Regional Diplomacy*. University of Michigan.

- Takahashi, Kosuke (2010). "China scholars enter Okinawa fray". *Asia Times*. Available at <http://www.atimes.com/atimes/Japan/LJ23Dh01.html>.
- Takasawa, Tsuyoshi (2013). "ASDF monitoring Senkakus 24 hrs a day/Radar-equipped aircraft deployed in bid to prevent intrusions by Chinese planes". *Yomiuri Shimbun*. Available at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130127003450.htm>.
- Togo, Kazuhiko, Gilbert Rozman and Joseph Ferguson (eds) (2007). *Japanese Strategic Thought toward Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Ueki, Chikako Kawakatsu (2011). "Liberal Deterrence of China: Challenges in Achieving Japan's China Policy" in Takashi Inoguchi, John Ikenberry and Yoichiro Sato (eds), *The U.S.-Japan Security Alliance: Regional Multilateralism*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wallace, Corey (2012). "Japan and China will be fine... for now". *East Asia Forum*. Available at <http://www.eastasiaforum.org/2012/09/04/japan-and-china-will-be-fine-for-now/>.
- Watanabe, Hirotaaka (2011). "The background to the Senkaku spat". *Japan Echo*. Available at <http://www.japanechowebsite.jp/jewb024/>.
- Yamaguchi, Noboru (2012). "Balancing Threat Perceptions and Strategic Priorities: Japan's Post-war Defence Policy" in Alessio Patalano (ed), *Maritime Strategy and National Security in Japan and Britain: From the First Alliance to Post-9/11*. London: Global Oriental. pp. 81-103.
- Yokota, Takashi and J. Berkshire Miller (2013). "Japan Keeps Its Cool Why Tokyo's New Government Is More Pragmatic Than Hawkish". *Foreign Affairs*. Available at <http://www.foreignaffairs.com/articles/138770/j-berkshire-miller-and-takashi-yokota/japan-keeps-its-cool>.
- Yomiuri Shimbun (2013). "ASDF wing could move to Sakishima Islands", January, 17th. Available at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130116004872.htm>.
- Yomiuri Shimbun (2013). "ASDF scrambles 91 times against China in Oct.-Dec.", January 26th. Available at <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/T130125003790.htm>.
- Yoshida, Reiji (2012). "Beijing's Senkaku goal: Sub 'safe haven' in South China Sea". *Japan Times*. Available at <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20121107f1.html>.

Conflitos, Convergências e Crises

Carlos Gaspar

Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente. Docente Convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Membro do European Council on Foreign Relations. Membro do European China Research and Academic Network. Membro do LSE Ideas Africa International Affairs Program.

Resumo

O conflito, a convergência e a crise caracterizam cada um dos três ciclos sucessivos nas relações entre os Estados Unidos e a China durante os últimos sessenta anos.

O primeiro ciclo foi dominado pelos conflitos entre a China como nova potência comunista, aliada da União Soviética, e os Estados Unidos, principal potência ocidental. O segundo ciclo definiu-se pela convergência, ao mesmo tempo tardia e inesperada, entre Washington e Pequim. O terceiro ciclo ficou marcado pelas crises recorrentes no pós-Guerra Fria.

Os Estados Unidos e a China representam culturas radicalmente diferentes, têm interesses estratégicos divergentes e estão separados por uma profunda heterogeneidade política. Porém, a indiferença nunca teve lugar nas suas relações mesmo quando a lógica da estratégia faria prever o contrário.

No princípio do novo século, a chave da evolução do sistema internacional passou a estar nas suas mãos e tanto Washington, como Pequim, reconhecem as relações bilaterais como a prioridade das respetivas políticas externas.

Abstract

Conflicts, Convergences and Crises

During the last sixty years, conflict, convergence and crisis characterized each of the three successive cycles of the Sino-American relationship.

The first cycle was dominated by the conflict between China, the new communist power, allied to the Soviet Union, and the United States, the major occidental power. The second cycle was defined by convergence, both late and unexpected, between Washington and Beijing. The third cycle was marked by recurrent crises in the post-Cold War.

The United States and China represent radically different cultures, have divergent strategic interests and are separated by a deep political heterogeneity. But indifference never molded the relationship, even when the logic of strategy could predict the opposite.

In these early years of the new century, the key to the evolution of the international system rest in their hands, and both recognize that the main priority of their foreign policies is the bilateral relationship.

Os Estados Unidos e a China – o herdeiro da civilização ocidental e a mais antiga das civilizações orientais, a principal potência marítima e a maior potência continental, a primeira das democracias e o último dos regimes comunistas - representam culturas radicalmente diferentes, têm interesses estratégicos divergentes e estão separados por uma profunda heterogeneidade política. Porém, a indiferença nunca teve lugar nas suas relações, mesmo quando a lógica da estratégia faria prever o contrário. No princípio do novo século, a chave da evolução do sistema internacional passou a estar nas suas mãos e tanto Washington, como Pequim, reconhecem as relações bilaterais entre os dois Estados como a prioridade das respectivas políticas externas.

Desde 1949, as relações sino-americanas foram condicionadas pela estrutura internacional, pelas políticas internas, pelas ideologias e pela questão de Taiwan. Os Estados Unidos sempre tiveram uma posição bem definida no sistema internacional, mas a República Popular da China nunca teve um lugar certo e foram os Estados Unidos que estabeleceram a sua posição como parte do triângulo estratégico da bipolaridade sino-soviética e, mais tarde, como o *challenger* potencial à preponderância norte-americana. No quadro da política interna, o Congresso norte-americano nunca admitiu deixar cair o regime nacionalista chinês na Formosa e a célebre cimeira entre Mao Zedong e Richard Nixon realizou-se depois da queda de Lin Biao. A divergência ideológica entre o último dos regimes comunistas e a principal potência democrática nunca deixou de ser um fator de tensão nas relações entre os dois Estados e, ironicamente, a ideologia marxista-leninista, partilhada por Pequim e Moscovo, foi decisiva para a rutura sino-soviética que tornou possível uma aliança informal entre a China e os Estados Unidos. A questão de Taiwan definiu a especificidade das relações sino-americanas e os Estados Unidos continuam a ser um obstáculo à reunificação da China, sem a qual a nova potência emergente nunca poderá ser um “parceiro responsável” na ordem internacional.

O conflito, a convergência e a crise caracterizam cada um dos três ciclos sucessivos nas relações entre os Estados Unidos e a China durante os últimos sessenta anos.

O primeiro ciclo foi dominado pelos conflitos entre a nova potência comunista, aliada da União Soviética, e a principal potência ocidental, que procurava conter a expansão dos seus adversários nas duas frentes da Guerra Fria. O Partido Comunista da China (PCC) prevaleceu na Guerra Civil contra o *Guomindang*, que sobreviveu na Formosa sob proteção norte-americana. A intervenção da República Popular da China na Guerra da Coreia contra as forças das Nações Unidas comandadas pelos norte-americanos, bem como a sua presença militar na Guerra do Vietname, tornaram Pequim no símbolo da linha revolucionária mais perigosa no

bloco sino-soviético, enquanto Moscovo anunciava que a “coexistência pacífica” entre as potências nucleares era inevitável.

O segundo ciclo definiu-se pela convergência, ao mesmo tempo tardia e inesperada, entre os Estados Unidos e a segunda grande potência comunista depois dos confrontos militares entre a União Soviética e a República Popular da China na Manchúria e no Xinjiang terem revelado a cisão sino-soviética em toda a sua extensão. A percepção de uma ameaça hegemônica soviética, acentuada pela invasão vietnamita do Camboja e pela intervenção do Exército soviético no Afeganistão, criou as condições para uma quase-aliança entre os Estados Unidos e a China, que durou até à normalização das relações sino-soviéticas.

O terceiro ciclo ficou marcado pelas crises recorrentes nas relações bilaterais sino-americanas, provocadas, inicialmente, pela repressão em Tiananmen e pelo isolamento do regime comunista chinês no fim da Guerra Fria e, mais tarde, pela ascensão da China, que se revelou como a principal potência na Ásia Oriental durante a crise financeira de 1998, e como um competidor potencial dos Estados Unidos, depois da crise financeira de 2008. Nos últimos anos, a percepção de uma transição de poder forçou uma revisão das prioridades da política externa dos Estados Unidos e tornou a integração da China na ordem multilateral uma questão decisiva para a estabilidade internacional.

A Cisão Sino-Americana

O Presidente Franklin Roosevelt foi o responsável pela institucionalização das Nações Unidas e pela presença da China no Conselho de Segurança como um dos “Quatro Polícias” que iam garantir a paz internacional. O Generalíssimo Chiang Kai-shek não tinha lugar nas cimeiras dos “Três Grandes”, ao lado do Generalíssimo Estaline e do Primeiro-Ministro Winston Churchill, mas o Presidente norte-americano encarregou-se de garantir o lugar da China, considerada como o principal aliado dos Estados Unidos na Ásia, entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

Essa visão de uma grande aliança sino-americana foi prejudicada pela derrota do Guomindang, sustentado pelos Estados Unidos na Guerra Civil contra o PCC, que teve um apoio decisivo da União Soviética na fase final do conflito. Em 1 de Outubro de 1949, Mao Zedong proclamou a fundação da República Popular da China em Pequim, enquanto Chiang Kai-shek transferia os restos do regime nacionalista de Cantão para Taipé.

A resposta norte-americana à *débâcle* do Guomindang indicou que os Estados Unidos não se consideravam vinculados à defesa da Formosa e que antecipavam um conflito entre a China e a União Soviética. Nesse sentido, em Janeiro de 1950, o Secretário de Estado Dean Acheson reiterou que o perímetro de segurança dos Estados Unidos no Pacífico era definido pelo arco marítimo que ligava as ilhas

Ryukyū ao Japão e às Filipinas e denunciou a ocupação soviética da Manchúria e de Xinjiang¹. Mas, tal como Roosevelt, Acheson teve razão antes do tempo: nesse momento, Mao estava em Moscou para institucionalizar a aliança entre as duas potências comunistas, em coerência com a sua decisão de que a China se devia “inclinara para um dos lados”², na divisão entre os “dois campos” da Guerra Fria. Os comunistas chineses aceitavam subordinar-se ao centro soviético, estavam prontos a entrar no *Kominform*³ e queriam evitar ser suspeitos de “Titismo”, ao ponto de devolverem as cartas de reconhecimento da Jugoslávia (Westad, 2012: 304).

Contra Mao, Estaline começou por defender que não era necessário substituir o Tratado entre a União Soviética e a China assinado em 1945, em que Chiang Kai-shek tinha reconhecido a independência da Mongólia e aceite a presença soviética em Port Arthur (Lushun) e Dairen. Mas, depois da intervenção do Secretário de Estado norte-americano, as negociações puderam ser rapidamente concluídas e o primeiro Tratado de aliança sino-soviético, que marcava a data para a União Soviética sair da Manchúria, foi assinado em 14 de Fevereiro⁴.

A nova aliança foi imediatamente posta à prova. Em abril, Estaline disse a Kim Il-sung, o dirigente comunista da Coreia do Norte, que deixara de se opor à sua proposta de invasão da Coreia do Sul, mas remeteu para Mao a responsabilidade da decisão final, uma vez que a União Soviética não podia intervir diretamente no conflito coreano⁵. O dilema de Mao era evidente: a sua prioridade continuava a ser a tomada de Taiwan, mas a unificação coreana podia comprometer a unificação chinesa. Com efeito, mesmo se os Estados Unidos tivessem de aceitar a unificação comunista da península coreana, nunca admitiriam ser derrotados sucessivamente na Coreia e em Taiwan. Mas, aparentemente, Mao não podia dizer não a Estaline sem revelar uma independência excessiva que punha em causa a aliança sino-soviética, crucial quer para a “construção do socialismo”, quer para a segu-

1 O discurso de 12 de Janeiro foi publicado no *Department of State Bulletin* em 23 de Janeiro de 1950 (Beloff, 1953: 71-72; Kissinger, 2011: 118-122)

2 Mao defendeu essa orientação num artigo por ocasião do vigésimo oitavo aniversário da fundação do PCC, publicado no jornal do *Kominform* (Beloff, 1953: 66-67).

3 Li Shaoqi tomou essa posição no seu encontro com Estaline, em Junho de 1949, que lhe explicou que tal não era necessário, dadas as diferenças entre a Europa de Leste e a Ásia Oriental, e que, possivelmente, a China seria chamada a criar uma União dos Partidos Comunistas da Oriental (Haslam: 2011: 116).

4 Sobre as negociações entre Estalin e Mao, ver ver Shen e Li (2011: 3-23); Pantsov e Levine (2012: 363-373); Westad (1997: 224-236); Goncharev, Lewis e Xue (1993). Ver também os testemunhos dos dois intérpretes em Shu (1989: 125-133) e Federenko (1989: 134-148) e ainda Christian Ostermann *et al* (1999: 477-479).

5 Sobre a posição soviética, ver Haslam (2011: 112-113); Pantsov e Levine (2012: 374-389); Kissinger (2011: 122-147); Mansourov (1996: 94-107); Weathersby (1995).

rança da China. Nesse quadro, apesar da oposição de uma parte dos seus generais, incluindo o Ministro da Defesa, Peng Dehuai (Zhang, 2006: 187-188), Mao acabou por decidir apoiar a estratégia de Kim, embora sem ilusões sobre os riscos de uma intervenção dos Estados Unidos⁶.

A determinação norte-americana ficou demonstrada no próprio dia da invasão norte-coreana. Em 25 de junho, o Conselho de Segurança da ONU condenou a Coreia do Norte e, dois dias depois, os Estados Unidos fizeram aprovar, ainda na ausência da União Soviética⁷, a resolução que autorizava a sua intervenção armada na Coreia. No dia seguinte, o Presidente Harry Truman enviou a Sétima Esquadra para o Estreito da Formosa com a missão de impedir uma ofensiva comunista contra Taiwan ou, no sentido oposto, uma intervenção nacionalista na China continental (Acheson, 1969: 406-408; Kissinger, 2011: 129-133; Finkelstein, 1993). Três meses depois, as forças norte-americanas, com a bandeira das Nações Unidas, avançavam a caminho da fronteira entre a Coreia e a China. Mao autorizou a intervenção do Exército Popular de Libertação e, em 25 de outubro, os “Voluntários” chineses atravessaram o rio Yalu para travar a ofensiva norte-americana em território coreano e restaurar a divisão da península na linha de demarcação internacional (Shen e Li, 2011: 50). Quando as hostilidades cessaram o novo mapa estratégico da Ásia Oriental ficou definido pela divisão entre a esfera soviética, que incluía a China continental, a Coreia do Norte e o Vietname do Norte, e a esfera norte-americana, com o Japão, de novo o principal aliado asiático dos Estados Unidos, Taiwan, a Coreia do Sul e o Vietname do Sul.

A rotura sino-americana era total. Os Estados Unidos recusaram-se a reconhecer a República Popular, a China comunista passou a ser o inimigo principal e a aliança com Taiwan consolidou-se no Congresso e na opinião pública norte-americana. Em 1954, na Conferência de Genebra, o Secretário de Estado John Foster Dulles recusou-se sequer a apertar a mão ao seu homólogo chinês, Zhou Enlai (Hoopes, 1973: 222). Depois da sua intervenção na Coreia, a República Popular ficou mais isolada internacionalmente e mais dependente do seu “irmão mais velho”, mas ganhou um estatuto próprio como a segunda grande potência comunista no bloco sino-soviético e garantiu um apoio maciço da União Soviética à sua modernização.

6 Sobre a decisão chinesa, ver Shen e Li (2011:24-50); Pantsov e Levine (2012: 374-389); Chen (1994); Whiting (1960).

7 Segundo Alexander Pantsov, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Andrei Gromyko, queria que a União Soviética voltasse a ocupar o seu lugar no Conselho de Segurança, que deixara vago para protestar contra a permanência do regime nacionalista como representante da China, a tempo de vetar a resolução que sancionou o uso da força, votada no dia 27 de junho. Mas Estaline deu instruções expressas em contrário porque não queria impedir uma intervenção militar norte-americana, cujo efeito seria desgastar os Estados Unidos numa “guerra de agressão” (Pantsov e Levine, 2012: 374-376).

Em 1954, a China iniciou o bombardeamento de Jinmen (Quemoy) e Mazu (Matsu), as ilhas mais próximas do continente fortificadas pelas forças nacionalistas. Mao queria demonstrar que não desistira de Taiwan para pressionar os Estados Unidos a reconhecer a República Popular (Chen, 2001: 163-204; Suettinger, 2006: 252-267). Mas o Presidente Dwight Eisenhower resolveu confirmar o apoio a Taiwan, assinou um acordo bilateral de defesa com os seus aliados do Guomindang e ameaçou recorrer às armas nucleares se o regime comunista invadissem a Formosa. Nesse contexto, a primeira crise do Estreito da Formosa tornou mais rígida a divisão sino-americana e consolidou o lugar da questão de Taiwan no centro das relações bilaterais entre os Estados Unidos e a República Popular da China.

Paralelamente, os Estados Unidos tentaram, sem sucesso, criar uma versão asiática da Organização do Tratado do Atlântico Norte, com a formação da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO), cujos membros eram a França e o Reino Unido, que ainda tinham responsabilidades no Sudeste Asiático, bem como o Paquistão, a Tailândia, as Filipinas, a Austrália e a Nova Zelândia, unidos para isolar a China e fechar o cerco ao bloco sino-soviético⁸.

Quatro anos depois, a segunda crise do Estreito da Formosa foi, ao mesmo tempo, a continuação da anterior e o primeiro sinal das divergências sino-soviéticas. Os riscos de escalada acentuaram-se quando Dulles considerou Jinmen e Mazu essenciais para a defesa de Taiwan, que era uma responsabilidade dos Estados Unidos, e os navios de guerra norte-americanos passaram a escoltar os comboios de abastecimento para as duas pequenas ilhas.

Em Pequim, os responsáveis não tinham a menor intenção de provocar uma escalada entre a China e os Estados Unidos mas nem por isso deixaram de admitir a possibilidade de uma retaliação norte-americana, incluindo a invasão terrestre e o recurso às armas nucleares. Nesse contexto, os dirigentes soviéticos declararam que qualquer ataque contra a China seria considerado como um ataque contra a União Soviética e a possibilidade de uma resposta nuclear soviética a uma invasão norte-americana do continente foi admitida nas conversações entre os dirigentes soviéticos e chineses (Chen, 2001: 189-190 e 202-204).

A segunda crise do Estreito foi uma das raras ocasiões em que se esboçou uma escalada nuclear entre as duas superpotências. Mas, embora os bombardeamentos de Jinmen e Mazu fossem uma forma de pressão sobre os Estados Unidos, também eram uma crítica à política soviética de “coexistência pacífica” e uma forma de prejudicar a convergência soviético-americana. Nas palavras de Mao, “as ilhas são duas batutas que servem para fazer dançar Khrushchev e Eisenhower” (Li, 1994: 270). As tensões

8 As tensões regionais entre a Coreia do Sul e o Japão, ou entre a Tailândia e o Vietname do Sul e a Birmânia, limitaram à partida a composição da SEATO (Barnett, 1960: 135-136).

bilaterais sino-soviéticas, acentuadas na cimeira entre Mao e Nikita Khrushchev duas semanas antes de a China iniciar os bombardeamentos, levaram Moscovo a querer demonstrar a sua posição como a principal potência do bloco e a manifestar uma solidariedade sem falhas com o aliado chinês. Porém, os Estados Unidos, vinculados à defesa de Taiwan, não estavam em condições de interpretar o significado político dos bombardeamentos e Mao não conseguiu nem prejudicar o *rapprochement* entre as duas superpotências, nem separar os Estados Unidos de Taiwan. A China continuava isolada e só existia como uma potência dentro do “campo socialista”.

Mao criticou Khrushchev publicamente pela primeira vez em novembro de 1957, na Conferência Internacional dos Partidos Comunistas, em Moscovo, quando defendeu a tese leninista sobre a guerra e a revolução⁹ contra a doutrina da “coexistência pacífica”. Para Mao, o imperialismo norte-americano era um “tigre de papel” e não havia razão para temer a guerra com os Estados Unidos, mesmo uma guerra nuclear, cujo resultado, para os revolucionários leninistas, só podia ser a vitória final do “campo socialista”: “Na pior hipótese, se metade da humanidade tivesse de morrer, a outra metade sobreviveria. O imperialismo seria destruído e o mundo inteiro passaria a ser socialista” (Westad, 2012: 330)¹⁰. A divisão ideológica entre os dois partidos comunistas foi prolongada por uma cisão estratégica em junho de 1959 com a decisão soviética de não entregar a Pequim o protótipo de uma arma nuclear para impedir que a China se tornasse a segunda potência nuclear comunista, a par das propostas de Khrushchev para criar forças navais conjuntas no Pacífico, rejeitadas por Mao como uma afronta à soberania chinesa (Haslam, 2011: 19; Pantsov e Levine, 2012: 458-460; Luthi, 2008: 137-138). Paralelamente, Mao decidiu lançar o “Grande Salto em Frente” para demonstrar a especificidade do socialismo chinês e neutralizar os seus rivais internos como defensores do modelo soviético, imposto pelos dirigentes comunistas na década da aliança sino-soviética. A rutura com a União Soviética foi total (Zagoria, 1962; Lowenthal, 1964; Fejto, 1972; Joyaux, 1988, Westad, 1998; Chen, 2001; Luthi, 2008; Radchenko, 2010: 349-371). Na dimensão ideológica, a expressão pública das divergências entre os dois partidos provocou uma divisão irreversível que desfez o movimento comunista internacional. Na fórmula de Zhou Enlai, “a verdade do Marxismo-Leninismo e o centro da revolução mundial passaram de Moscovo para Pequim” (Westad, 2012:

9 Essa tese, recorrente no maoísmo, foi resumida por Mao numa fórmula incisiva – “ou a guerra precipita a revolução ou a revolução impede a guerra” – que o próprio inseriu no relatório de Lin Piao ao IX Congresso do PCC em abril de 1969 (Chen e Wilson, 1999: 162).

10 Na altura, Palmiro Togliatti perguntou a Mao quantos italianos sobreviveriam à guerra nuclear, que lhe respondeu: “Nenhum. Mas por que razão pensa que os italianos são importantes para a humanidade?” (Pantsov e Levine, 2012: 447-448). Sobre a posição da China acerca das armas nucleares, ver Hsieh (1962).

341). O Primeiro Ministro chinês defendeu essa posição na Conferência de Lushan, em 1962, onde Mao demonstrou que a tragédia da fome provocada pelas suas experiências revolucionárias não impedia nem a rutura com a União Soviética – acelerada pela decisão de Khrushchev retirar os milhares de técnicos soviéticos que estavam na China – nem a continuação da depuração interna do Partido Comunista. A simbiose entre os dois processos foi sublinhada, quatro anos depois, com a perseguição e a morte na prisão de Liu Shaoqi, denunciado como o “Khrushchev chinês” no início da “Grande Revolução Cultural Proletária”, que destruiu o velho Partido Comunista e consolidou a domínio pessoal de Mao em nome da necessidade de impedir a repetição na China da degenerescência do socialismo soviético. Na dimensão política, a coincidência entre a guerra sino-indiana e a crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, revelou a inexistência da aliança sino-soviética (Maxwell, 1970; Garver, 2001; Fursenko e Naftali, 2006: 497; Luthi, 2008: 224-228), confirmada quando a China denunciou a estratégia de Khrushchev na crise dos mísseis como uma aventura e uma capitulação perante os Estados Unidos¹¹. Na dimensão estratégica, a União Soviética não conseguiu impedir a China de realizar, em 1964, o seu primeiro teste atômico com sucesso, enquanto Mao admitia, pela primeira vez, uma guerra em duas frentes: “Não podemos estar atentos apenas a Leste (aos Estados Unidos) e não ao Norte (a União Soviética), não podemos estar atentos apenas ao imperialismo e não ao revisionismo, temos de nos preparar para uma guerra dos dois lados” (Westad, 2012: 345).

Durante dez anos, os Estados Unidos não souberam responder à rotura sino-soviética. Tudo indicava que a China comunista era um *pária* internacional cada vez mais perigoso, e tanto o Presidente John Kennedy, como o Presidente Lyndon Johnson admitiram a possibilidade de autorizar uma ação militar preventiva para destruir as capacidades nucleares da República Popular da China, ironicamente concentradas no Xinjiang, perto da fronteira com a União Soviética e à maior distância possível de Taiwan (Friedberg, 2011: 69-70; Burr e Richelson, 2001: 54-99). O número crescente de tropas norte-americanas no Vietname do Sul e o apoio militante de Pequim ao Vietname do Norte, incluindo a presença de militares chineses, acentuavam a oposição, aparentemente insuperável, entre os Estados Unidos e a China.

A China ficou completamente isolada. A guerra sino-indiana e, a seguir, o golpe militar que aniquilou o Partido Comunista da Indonésia, separaram-na dos seus dois principais parceiros asiáticos no “Movimento dos não-alinhados”. A maior parte dos países comunistas seguiram a União Soviética e, com exceção da Coreia do Norte, do

11 O *Renmin Ribao* publicou um editorial em que comparava Khrushchev a Neville Chamberlain: “A tentativa de usar o esquema de Munique contra o povo cubano, que se manteve firme, está votada ao fracasso completo” (Fursenko e Naftali, 2006: 496).

Vietname do Norte, da Albânia e da Roménia, todos se afastaram da China. O isolamento extremo, a cisão sino-soviética e o terror interno acentuaram o estatuto da China comunista como uma potência revisionista à margem da ordem internacional. Entre 1966 e 1969, a “luta de classes” passou a ser o princípio da política externa chinesa, expresso pela linha “anti-imperialista” e “antirrevisionista”, que definia uma oposição simétrica ao “imperialismo” norte-americano e ao “social-imperialismo” soviético. A “resistência contra as duas hegemonias” (Yan, 2012) fechou o primeiro ciclo das relações entre os Estados Unidos e a República Popular da China, que se tinha iniciado com a aliança sino-soviética.

A lógica internacionalista do “bloco sino-soviético” desapareceu perante as divisões ideológicas entre os dois partidos comunistas e a ressurgência da lógica dos interesses nacionais da União Soviética e da China. A análise norte-americana que sublinhava a independência do PCC e a sua oposição ao imperialismo soviético antecipou a cisão entre as duas potências comunistas sem prever a passividade dos Estados Unidos perante essa mudança decisiva na conjuntura estratégica internacional.

A Aliança Impossível

A cimeira entre o Mao e Nixon em Pequim foi uma revolução diplomática¹². Os Estados Unidos e a República Popular da China deixaram subitamente de ser os piores inimigos e a sua convergência abriu caminho para uma aliança informal contra a União Soviética.

Esse encontro extraordinário, que se concretizou em fevereiro de 1972, tinha-se tornado possível três anos antes, com a coincidência entre a escalada do conflito sino-soviético e a eleição de Nixon como Presidente dos Estados Unidos. Quando a China, imersa no caos da “Revolução Cultural”, passou a ter uma capacidade estratégica nuclear em relação à União Soviética (Wilson e Xue, 1988), Mao mandou o Exército Popular de Libertação ocupar a ilha de Zhenbao (Damansky), um ilhéu no meio do rio Ussuri disputado pelos dois países. Em março de 1969, a intervenção dos militares chineses foi repelida pelos guardas fronteiriços soviéticos, no primeiro de uma série de incidentes de fronteira na Manchúria e em Xinjiang que, nos meses seguintes, causaram centenas de mortos e marcaram a escalada do conflito entre as duas potências comunistas (Yan, 2000: 21-52)¹³.

12 O apontamento de conversa norte-americano está publicado. Ver Memcom de Nixon e Mao, 21 February 1972 em Burr (1999: 61). A cimeira foi descrita por Kissinger nas suas memórias (1979) e no seu último livro sobre a China (Kissinger, 2011: 255-262). Ver também Nixon (1978) e Chen (2001:238-276).

13 Ver também a colecção de documentos chineses traduzida e publicada por Chen e Wilson (1999: 155-175); Wich (1980: 265-313); Robinson (1981: 121-383).

No Verão, a União Soviética sondou os Estados Unidos sobre a possibilidade de uma ação preventiva para neutralizar o arsenal nuclear chinês (Kissinger, 1979: 183-185 e 2011: 215-220)¹⁴. Os dirigentes soviéticos consideravam a China maoísta como um inimigo mortal, cujo principal dirigente não reconhecia as regras da dissuasão e dizia não ter medo de uma escalada nuclear, em coerência com a sua confiança revolucionária. Leonid Brejnev e Alexei Kosygin tomavam à letra as posições de Mao sobre a guerra nuclear e temiam uma invasão chinesa do extremo oriente soviético (Shevchenko, 1985: 162-168).

As autoridades norte-americanas levaram a sério a mensagem soviética e, embora os Estados Unidos tivessem admitido fazer exatamente o mesmo que em anos anteriores, a sua resposta foi claramente negativa¹⁵. Pela primeira vez, um Presidente norte-americano considerou que a destruição de uma grande potência comunista era contrária aos interesses nacionais dos Estados Unidos e Nixon fez saber às duas partes interessadas que se opunha a qualquer ação preventiva da União Soviética contra a China (Kissinger, 2011: 218).

Nixon foi o primeiro Presidente dos Estados Unidos a reconhecer a cisão sino-soviética como uma oportunidade para normalizar as relações com a China e redefinir a balança do poder internacional¹⁶. A ameaça soviética de escalada nuclear era um momento único em que os Estados Unidos podiam intervir como árbitros na segunda Guerra Fria que opunha a União Soviética e a República Popular da China. A rutura entre os “irmãos inimigos” comunistas criava as condições tanto para uma *détente* no sistema internacional, como para restaurar os equilíbrios na Ásia Oriental e negociar a retirada das tropas norte-americanas do Vietname (Garthoff, 1985: 199-247; Garver, 1982).

Pela sua parte, Mao parecia convencido de que os soviéticos iam atacar a China (Lewis e Xue, 2006: 59-65) e estava preparado para se aproximar dos Estados Unidos. Os “Quatro Marechais” – Chen Yi, Ye Jianying, Xu Xiangqin e Nie Rongzhen – foram consultados e entendiam que “[os] revisionistas soviéticos fizeram da China o seu inimigo principal e representam uma ameaça maior do que os imperialistas norte-americanos [...] Tanto a China, como os Estados Unidos tomam a União Soviética como o seu inimigo principal e os soviéticos não se atrevem a travar uma

14 H. R. Haldeman (1978) escreveu que os soviéticos propunham uma acção preventiva conjunta sovieto-americana. Ver também Garthoff (1985: 200-213) e Bell (1977: 15-16).

15 Allen Whiting escreveu um *paper* para Kissinger sobre as sondagens soviéticas em que as tomava inteiramente a sério e aconselhava o Presidente a opôr-se ao ataque preventivo (Whiting, 1969; Burr, 2001).

16 Nixon escrevera um artigo em que abria a porta ao reconhecimento da República Popular, que foi lido pelos dirigentes chineses. A posição do candidato Republicano tinha apoios do lado do Democrata, designadamente do Senador Henry Jackson (Nixon, 1967: 122-123; Kaufman, 2000: 283-286).

guerra em duas frentes” (Westad, 2012: 362)¹⁷. Chen Yi, que formalmente continuava a ser o Ministro dos Negócios Estrangeiros, considerava “necessário usar a contradição entre os Estados Unidos e a União Soviética num sentido estratégico e fazer uma mudança nas relações sino-americanas” e escreveu ao Primeiro-Ministro Zhou Enlai para insistir em que a China devia “tomar a iniciativa de propor a realização de conversações sino-americanas ao nível ministerial ou a um nível superior para resolver os problemas” das relações bilaterais (Chen, 2001: 249; Chen e Wilson, 1999: 170-171). No mesmo sentido, Mao explicava ao seu médico que “os nossos antepassados aconselhavam a negociar com países distantes e a lutar contra os que estão mais próximos” (Li, 1994: 514).

Nos meses seguintes, as duas partes procuraram, sem sucesso, encontrar o tempo e o modo da convergência. Finalmente, numa jogada de alto risco, Nixon tomou a iniciativa de enviar uma mensagem confidencial a Zhou Enlai em que se declarava pronto a ir a Pequim se fosse possível organizar previamente uma viagem secreta do seu Conselheiro de Segurança Nacional, Henry Kissinger, para definir o modelo adequado para a visita. O Primeiro-Ministro chinês respondeu positivamente e recebeu Kissinger para negociar os termos da cimeira presidencial, em cujo comunicado final os Estados Unidos viriam a reconhecer o princípio da unidade da China – “todos os Chineses de ambos os lados do Estreito de Taiwan consideram que só há uma China e que Taiwan faz parte da China” – e a aceitar como objetivo retirar as suas forças militares na perspetiva de uma resolução pacífica da questão de Taiwan (Kissinger, 2011: 203-273).

Nesse quadro, em 1971, a República Popular da China ocupou o seu lugar no Conselho de Segurança e iniciou o processo formal de normalização das relações diplomáticas com os Estados Unidos e com os seus aliados europeus e asiáticos, incluindo o Japão. A China deixou de estar isolada e desistiu de ser uma potência revisionista, enquanto Washington passou a ter melhores relações com Moscovo e com Pequim do que os antigos aliados comunistas entre si. A divisão bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética passou a assentar no novo “triângulo estratégico”, em que a China, embora não fosse uma das duas superpotências se tornou parte integrante do equilíbrio central do sistema internacional (Garthoff, 1985, 146-176; Segal, 1982; Tatu, 1972). A normalização das relações sino-americanas era a chave da estratégia de retraimento internacional dos Estados Unidos e um instrumento crucial para enquadrar a retirada norte-americana do Vietnam, uma prioridade absoluta na estratégia para a reeleição de Nixon.

A decisão de Mao era indispensável para preparar a inversão das alianças da China, mas a instabilidade interna tornou a mudança mais difícil. Mao e o Grupo

¹⁷ Excertos dos relatórios dos Marechais estão publicados em Chen e Wilson (1999: 166-171).

Central da Revolução Cultural suspeitavam de Zhou Enlai, acusado de fazer demasiadas concessões nas negociações com Kissinger, e a visita do Presidente dos Estados Unidos foi antecedida pela queda de Lin Piao, o sucessor designado de Mao e que subscreevera o convite inicial a Nixon¹⁸.

A cimeira presidencial sino-americana de fevereiro de 1972 marcou uma viragem na política internacional, mas foi sobretudo o início de um processo. Dois anos depois, em 1974, Deng Xiaoping, perseguido durante a “Revolução Cultural”, apresentou nas Nações Unidas a nova doutrina de Mao sobre os “Três Mundos”, em que a “luta de classes” internacional era substituída por uma visão mais complexa, onde as duas superpotências (o “Primeiro Mundo”) tinham um lugar separado dos outros “países desenvolvidos” (a Europa e o Japão formavam o “Segundo Mundo”) e dos “países em vias de desenvolvimento” (o “Terceiro Mundo”, do qual a China fazia parte). A revisão da teoria estratégica, que acompanhava o programa das “Quatro Modernizações”, era mais um passo para ultrapassar os delírios ideológicos da “Revolução Cultural”. Porém, a turbulência interna na China, com o afastamento sucessivo de Zhou Enlai e Deng Xiaoping nas vésperas da morte de Mao, adiou o processo de normalização das relações bilaterais sino-americanas, que só se completou cinco anos mais tarde, depois de resolvida a crise de sucessão de Mao, quando Deng Xiaoping regressou ao poder pela terceira vez.

Em dezembro de 1978, as decisões do Comité Central do PCC recuperaram o programa das “Quatro Modernizações” e deram início às políticas de reforma interna e de abertura externa, que tornaram possível a modernização e a liberalização da economia e da sociedade chinesa. A necessidade de assegurar as condições de estabilidade estratégica indispensáveis para realizar esse programa, bem como a perceção de uma “ameaça hegemónica” da União Soviética perante uma crescente passividade dos Estados Unidos e dos seus aliados, justificavam consolidar a convergência sino-americana como uma aliança informal.

O propósito essencial da visita de Deng Xiaoping aos Estados Unidos, em janeiro de 1979, que se realizou imediatamente a seguir à normalização completa das relações diplomáticas bilaterais¹⁹, era formar uma “frente única” sino-americana contra o “inimigo comum” soviético (Vogel, 2011: 333-348; Brzezinski, 1983: 403-408). No primeiro encontro com o Presidente Jimmy Carter, Deng Xiaoping afirmou que a União Soviética não tinha desistido de iniciar uma guerra, embora a China considerasse possível adiar esse conflito: “[Não] propomos estabelecer uma aliança formal, mas

18 Há diferentes interpretações sobre a interação entre a crise interna chinesa e a preparação da cimeira presidencial sino-americana. Ver Chen (2001 : 269-271), Gao (2007: 237-247) e Kissinger, (2011: 234).

19 O Comunicado conjunto sino-americano foi publicado em 15 de Dezembro de 1978 (Vogel, 2011: 323-333).

cada um de nós devia agir na base desta posição e coordenar as nossas atividades e tomar as medidas necessárias” (Brzezinski, 1983: 406; Kissinger, 2011: 362). Deng Xiaoping era a favor de uma aliança *de facto* e, no final da visita a Washington, pediu um encontro a sós com Carter para o informar, antecipadamente, da sua decisão de “dar uma lição” ao Vietname (Brzezinski, 1983: 410), o aliado da União Soviética que invadira o Camboja e se tornara, na frase de Deng Xiaoping, a “Cuba do Oriente”. Esse gesto de confiança, próprio de uma relação entre aliados, marcou o período mais forte de convergência entre os Estados Unidos e a China, que quiseram ambos manter secreta a nova coligação.

Nos meses seguintes, com a primeira visita oficial do Secretário da Defesa norte-americano, Harold Brown, os Estados Unidos e a China oficializaram a dimensão de segurança da sua relação bilateral, incluindo a partilha de informações estratégicas e o acesso chinês a domínios tecnológicos avançados indispensáveis para modernizar as suas capacidades militares. Carter e, sobretudo, o seu Conselheiro de Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski, queriam “uma China forte e segura”, e essa orientação foi reforçada depois da invasão soviética do Afeganistão, em dezembro de 1979 (Brzezinski, 1983: 551-555).

Todavia, a questão de Taiwan impunha limites que tornavam impossível uma aliança estável e duradoura (Harding, 1992: 75-9; Solomon, 1981: 1-46). Em 1979, na sequência do estabelecimento de relações diplomáticas oficiais, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Taiwan Relations Act*, que confirmou a responsabilidade norte-americana na defesa de Taiwan. Deng Xiaoping respondeu, em setembro de 1981, com um Plano em nove pontos em que substituiu a velha estratégia de “libertação” militar de Taiwan, por uma nova política de “reunificação pacífica” (mais tarde codificada sob a fórmula “um país, dois sistemas”), para dar uma maior substância aos compromissos assumidos pela China no Comunicado de Xangai (Ye, 1981)²⁰.

Pela sua parte, o Secretário de Estado Alexander Haig quis institucionalizar a relação bilateral como uma “associação estratégica” (Haig, 1984: 194-217) e anunciou o reforço das relações militares sino-americanas. Mas o Presidente Ronald Reagan neutralizou a iniciativa do seu Secretário de Estado quando fez uma conferência de imprensa em que reafirmava os termos do *Taiwan Relations Act* (Lilley, 2004: 228-230). A história repetiu-se no ano seguinte, depois da assinatura do terceiro Comunicado sino-americano, em que os Estados Unidos aceitavam reduzir a “qualidade e a quantidade” das armas que podiam vender a Taiwan, e Reagan fez circular uma diretiva interpretativa desse acordo em que reiterava a sua decisão de

20 “Declaração em Nove Pontos” do Marechal Ye Jianying publicada no *Renmin Ribao*, 30 de setembro de 1981. Ver também Deng Xiaoping (1993: 30-31).

garantir ao regime nacionalista todos os meios necessários para garantir a defesa de Taiwan (Lilley, 2004: 248).

Paralelamente, em 1982, o XII Congresso do Partido Comunista da China aprovou uma resolução em que defendia o princípio da “não-aliança”. No seu relatório, o Secretário-Geral Hu Yaobang afirmou que “a China nunca se liga a nenhuma grande potência ou grupo de potências e nunca cede às pressões de nenhuma grande potência.” (Hu, 1982). As tensões recorrentes na relação bilateral sobre a questão de Taiwan, bem como a percepção de uma mudança tendencial na balança de poder internacional, com a maior firmeza norte-americana perante a União Soviética, justificava uma posição mais independente da política externa chinesa e uma maior distância perante os Estados Unidos (Harding, 1984: 177-224).

Não obstante, a “frente única” sino-americana persistiu e foi essencial para o isolamento da União Soviética, que forçou a sua mudança interna, quando, em Março de 1985, Mikhail Gorbachev foi nomeado Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética. Gorbachev decidiu seguir políticas paralelas de *détente* com os Estados Unidos e com a China. Desde logo, os Acordos sobre as Forças Nucleares de Alcance Intermédio (INF), assinados pelo novo Secretário-Geral e pelo Presidente Reagan, levaram à retirada dos mísseis SS-20 tanto na frente europeia, como na frente oriental, enquanto se iniciava a retirada soviética do Afeganistão. Por outro lado, as divergências ideológicas sino-soviéticas tinham deixado de fazer sentido para qualquer dos lados, com a China a desistir de querer ser um centro ideológico rival ou de projetar externamente o seu modelo político. Por último, os soviéticos declararam-se preparados para retomar as negociações para a definição da fronteira entre a União Soviética e a China, interrompidas desde a invasão do Afeganistão e que recomeçaram em fevereiro de 1987.

Do lado chinês, a frente “anti hegemónica” foi gradualmente substituída por uma linha de “equidistância” em relação aos Estados Unidos e à União Soviética. Mas Deng Xiaoping continuou a dizer aos responsáveis norte-americanos que a normalização sino-soviética não mudava nada nas relações com os Estados Unidos²¹. O recuo estratégico de Gorbachev punha em causa os motivos que tinham legitimado a aliança com os Estados Unidos no período em que, bem ou mal, prevaleceu a

21 Quando recebeu o Presidente George H.W. Bush na sua “visita de trabalho” a Pequim, em fevereiro de 1989, Deng Xiaoping fez uma longa exposição sobre as relações entre a China e a Rússia e concluiu que a “China, tal como os Estados Unidos, estava a melhorar as suas relações com a União Soviética”, embora, em ambos os casos, subsistissem muitos problemas bilaterais. Bush foi o primeiro Presidente norte-americano a visitar a Ásia antes da Europa e quis ir a Pequim antes de Gorbachev. Ver Vogel (2011: 613), Bush e Scowcroft (1998: 91-98).

perceção de uma tentativa hegemónica da União Soviética²². Todavia, os dirigentes chineses eram críticos da estratégia reformista de Gorbachev e duvidavam da sua capacidade de mudar a União Soviética.

Do lado norte-americano, Reagan apoiou Gorbachev a fundo para eliminar as armas nucleares de alcance intermédio e acelerar a saída do Afeganistão e de Angola. Porém, o seu sucessor, George H. W. Bush – o primeiro Presidente norte-americano com uma experiência relevante das relações com a China, depois de ter dirigido o *Liaison Office* dos Estados Unidos em Pequim (Engel, 2008) – tinha, tal como Deng Xiaoping, reservas sérias acerca da estratégia de Gorbachev²³. Nesse quadro, a sua primeira prioridade consistia em manter intactas as alianças dos Estados Unidos na Europa e na Ásia, incluindo a China.

Em maio de 1989, a cimeira entre Deng e Gorbachev em Pequim marcou a normalização das relações entre a China e a União Soviética – um “momento histórico”, segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros Qian Qichen (2005: 1-31) – incluindo a assinatura dos acordos de delimitação das fronteiras entre os dois Estados. O tema da cimeira, segundo as instruções de Deng Xiaoping, devia ser “fechar o passado e abrir um futuro novo”. Nesse sentido, o dirigente chinês reconheceu que as querelas ideológicas tinham sido “palavras vãs”: “Hoje não pensamos que as nossas posições da altura eram sempre corretas” (Qian, 2005: 28-31; Vogel, 2011: 609-615). Paralelamente, a retirada dos SS-20 e a saída do Afeganistão tinham removido dois dos “três obstáculos” que prejudicavam as relações entre os dois Estados. Nas vésperas do “incidente de Tiananmen”, a normalização sino-soviética parecia poder vir a pôr em causa a “frente comum” sino-americana.

No próprio dia da chegada de Gorbachev, as autoridades tentaram evacuar Tiananmen. Os manifestantes, que ocupavam completamente a grande praça do regime comunista em frente da Cidade Proibida, não saíram e começaram uma greve da fome, certos de que não haveria repressão durante a visita do Chefe de Estado Soviético. Porém, no dia 19 de maio, o Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética partiu de Pequim para Xangai e o seu homólogo chinês, Zhao Ziyang, que se opunha ao uso da força contra os manifestantes, demitiu-se, depois

22 Para Odd Arne Westad (2012: 377), a China, ao aliar-se com os Estados Unidos, contribuiu para ferir de morte a mais fraca das duas super-potências e ajudou a mais forte a alcançar a hegemonia global. Mas a China respondeu a uma ameaça direta contra a sua segurança nacional, expressa por uma concentração impressionante de forças militares soviéticas na frente oriental, quando a vitória ocidental na Guerra Fria não estava adquirida.

23 As afinidades sino-americanas não incluíam, naturalmente, a “democratização”, que os dirigentes chineses criticavam como a prioridade na estratégia reformista de Gorbachev (Bush e Scowcroft, 1998: 92).

de ter sido posto em minoria na Comissão Permanente do *Bureau* Político do PCC. Deng Xiaoping e os “Imortais” não estavam preparados para a “evolução pacífica” do regime comunista chinês²⁴.

O Dilema das Crises

O terceiro ciclo das relações entre a China e os Estados Unidos, marcado por uma instabilidade recorrente, começou com a repressão brutal das manifestações de Tiananmen, que demonstrou a importância crescente da dimensão ideológica nas relações bilaterais sino-americanas.

No dia 4 de junho de 1989, quando os Polacos se preparavam para votar nas primeiras eleições parcialmente livres desde o princípio da Guerra Fria, os dirigentes comunistas chineses responderam aos manifestantes, que tinham erguido uma Deusa da Democracia – uma versão chinesa da Estátua da Liberdade – em frente do retrato de Mao na porta do Palácio Imperial, com uma intervenção brutal do Exército Popular de Libertação, que desfez as ilusões dos que imaginavam possível uma liberalização política do regime comunista²⁵.

Os Estados Unidos, tal como os seus aliados, responderam à repressão comunista de Tiananmen com tanto maior firmeza na medida em que precisavam de demonstrar a sua coerência com os valores liberais para não prejudicar o sentido das mudanças democráticas na União Soviética e na Europa Central e Oriental. Nesse contexto, impuseram sanções e interromperam os contactos diplomáticos de alto nível com a República Popular da China.

O Presidente Bush queria a todo o custo evitar uma rutura nas relações bilaterais e impedir o isolamento da China, que podia provocar uma inversão da estratégia de reformas. Depois de ter tentado, sem sucesso, falar ao telefone com Deng Xiaoping²⁶, Bush enviou secretamente a Pequim o seu Conselheiro de Segurança Nacional, Brent Scowcroft, para explicar aos dirigentes chineses que a imposição de sanções tinha sido inevitável por razões internas e que precisava de um sinal positivo

24 O termo “evolução pacífica” foi usado por Mao, em 1959, para descrever a estratégia defendida por John Foster Dulles, que acusava de querer impor à China comunista o modelo político norte-americano: “Os Estados Unidos querem manter a sua ordem e mudar o nosso sistema. Querem corromper-nos através da evolução pacífica”. Posteriormente, os analistas chineses recorreram ao mesmo conceito para denunciar as estratégias ocidentais que manipulavam as reformas internas na União Soviética para minar os regimes comunistas. Sobre a posição do Secretário de Estado acerca da mudança de regime na China comunista e o conceito de “evolução pacífica”, ver Dulles (1957); Westad (2012: 325); Harding (1992: 431).

25 Os dirigentes do PCC mobilizaram 150 mil soldados do Exército Popular de Libertação para intervir em Tiananmen (Vogel, 2011: 621-634).

26 Bush foi informado pelos próprios de que esse tipo de comunicações directas não fazia parte dos hábitos dos dirigentes chineses (Harding, 1992: 227).

para as poder levantar (Bush e Scowcroft, 1998: 98-111; Harding, 1992: 224-230). Deng Xiaoping garantiu a continuidade das reformas, mas precisava de manter uma linha de firmeza, indispensável para evitar a divisão do Partido Comunista, sobretudo quando os riscos de contágio aumentavam, com a deposição sucessiva dos regimes comunistas na Europa de Leste²⁷. O Primeiro Ministro Li Peng reiterou essa posição ao General Scowcroft, que regressou a Pequim em dezembro para dar conta aos dirigentes chineses da primeira cimeira bilateral entre Bush e Gorbachev, em Malta, depois da queda do Muro de Berlim. Nessa ocasião, Li Peng repetiu que “mesmo com todas as mudanças, a ameaça [soviética] continua a existir” (Bush e Scowcroft, 1998: 175).

Dois anos depois, o fim da Guerra Fria consolidou a mudança nas relações entre a China e os Estados Unidos. Desde logo, a dissolução da União Soviética anulou a ameaça que justificava a convergência sino-americana e a neutralização do “urso polar” garantiu tanto aos Estados Unidos, como à China, condições de segurança estratégica sem precedentes. Por outro lado, depois da “vaga de democratização” ter destruído o comunismo como movimento internacional, a China passou a ser a última potência comunista perante os Estados Unidos. Nessa conjuntura, nenhum Presidente norte-americano podia ignorar as questões de direitos humanos, incluindo o Tibete, nas suas relações com a China, cujos dirigentes continuavam convencidos de que os Estados Unidos queriam mudar o regime comunista²⁸. Por último, a mudança da estrutura do poder internacional alterou os cálculos estratégicos dos Estados Unidos e da China. O primeiro exercício de revisão da doutrina estratégica norte-americana indicava que a garantia do *status quo* do pós-Guerra Fria dependia da capacidade dos Estados Unidos em impedir a ressurgência de uma potência continental – a China ou a Rússia - que pudesse voltar a pôr em causa a preponderância dos Estados Unidos (Goldgeier e Chollet, 2008: 41-47). Paralelamente, os responsáveis chineses, depois de um breve intervalo em que partilharam a ilusão de uma transição multipolar, aceitaram a unipolaridade – “uma superpotência, muitas grandes potências” – como uma realidade e reconheceram os Estados Unidos como a “potência hegemónica”, que não aceitava a legitimidade política do regime comunista e estava determinada a conter a ressurgência da China como uma grande potência internacional, bem como a impedir a sua reunificação com Taiwan, por razões estratégicas (Pillsbury, 2000).

Durante a primeira década do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos e a China criaram um quadro de ambiguidade estratégica que limitou as consequências da insta-

27 A continuidade da linha reformista foi confirmada em janeiro de 1992, logo a seguir ao fim da União Soviética, quando Deng Xiaoping fez a sua célebre e última missão de inspeção ao Sul da China (Vogel, 2011: 664-690; Sarotte, 2012: 156-182).

28 Sobre a continuidade dessa percepção, ver Nathan e Giley (2003).

bilidade nas suas relações bilaterais (Lampton, 2001; Ye, 2011: 263-292). Os Estados Unidos defendiam a integração da China na ordem multilateral, mas queriam evitar a consolidação do seu estatuto como a principal potência asiática, enquanto a China precisava de evitar os riscos de marginalização sem deixar de impor o reconhecimento do seu lugar no concerto internacional. A combinação entre uma relação de competição, sobretudo nos domínios da segurança regional, e uma relação de cooperação, mais concentrada na dimensão económica e financeira, impediu quer a concertação, quer a rotura, nas relações entre os Estados Unidos e a China, postas à prova em crises sucessivas.

Na Ásia, os conflitos da Guerra Fria não desapareceram com o fim da divisão bipolar. A Coreia do Norte respondeu ao fim da União Soviética com a decisão de se tornar uma potência nuclear e, em vez de jogar com a cisão sino-soviética, passou a tirar partido das tensões sino-americanas. Em 1994, o Presidente Bill Clinton admitiu responder à estratégia de Kim Il-sung com uma ação preventiva para destruir as instalações nucleares na Coreia do Norte (Goldgeier e Chollet, 2008: 94). A China era contra a transformação da Coreia do Norte numa potência nuclear, cuja consequência seria anular o seu estatuto como a única potência nuclear da Ásia Oriental, mas não podia deixar cair o regime comunista norte-coreano. Nem os Estados Unidos, nem a China, queriam alterar o *status quo* nuclear: a convergência não impediu a crise, mas limitou os riscos de escalada do conflito.

Esse padrão repetiu-se na terceira crise do Estreito da Formosa, em 1995 e 1996 (Suettinger, 2006: 276-286; Lampton, 2001: 46-55; Ross, 2000: 87-123).

Em Taiwan, a resposta ao fim da Guerra Fria foi a democratização gradual do regime de partido único. Em 1995, o Presidente Lee Teng-hui, candidato do *Guomindang* à primeira eleição democrática, estava empenhado em obter o reconhecimento de Taiwan nas Nações Unidas e obteve um visto para visitar os Estados Unidos, que foi autorizado ao mais alto nível. As autoridades chinesas protestaram contra a concessão do visto, que consideravam como uma forma de reconhecimento de Taiwan, e o Presidente Jiang Zemin mandou o Exército Popular de Libertação fazer exercícios de lançamento de mísseis ao largo de Taiwan, numa manobra de intimidação. Em resposta, o Presidente Clinton fez avançar o “Nimitz”, o primeiro porta-aviões norte-americano a atravessar o Estreito de Taiwan desde 1979, ao mesmo tempo que reiterava a posição norte-americana de não-reconhecimento de Taiwan²⁹. Em março de 1996, a China decidiu repetir os exercícios de mísseis na data da primeira eleição presidencial, o que não impediu os eleitores de escolher o Presidente Lee Teng-hui, considerado como um “separatista” por Pequim. En-

29 Em 1998, Clinton reiterou a posição dos Estados Unidos: “*We don’t support independence for Taiwan, or two Chinas, or one Taiwan-one China. And we don’t believe that Taiwan should be a member of any organization for which statehood is a requirement*” (Lampton, 2001: 52).

tretanto, os Estados Unidos faziam avançar dois porta-aviões para a proximidade de Taiwan, embora sem entrar no Estreito, assinalando a sua capacidade de intervenção sem provocar a parte chinesa. Nem a China, nem os Estados Unidos queriam a mudança no *status quo*, o que não impediu a crise, mas limitou os riscos de escalada.

No mesmo sentido, a reivindicação da soberania chinesa sobre o conjunto das ilhas Spratly, igualmente reclamadas, no todo ou em parte, por Taiwan, pela Filipinas, pelo Vietname, pela Malásia e pela Indonésia, e a ocupação do recife Mischief, em 1994, confirmou a sua determinação em fortalecer a sua posição nos mares da China do Sul, depois da tomada das ilhas Paracel, em 1974, e de seis ilhéus das Spratly, em 1988. Mas esses atos unilaterais não se repetiram durante os anos seguintes, em que a China admitiu negociar um “Código de Conduta” com os Estados membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) para limitar os riscos de escalada dos conflitos nos mares da China do Sul (Fravel, 2008: 267-299; Valencia, 1995).

As crises sucessivas não podiam deixar de provocar uma deterioração das relações sino-americanas. Em maio de 1999, a embaixada da China em Belgrado foi atingida durante um bombardeamento aliado, o que, apesar do telefonema de desculpas de Clinton que Jiang Zemin aceitou receber, comprometeu a institucionalização de uma “parceria estratégica construtiva” (Yan, 2012; Wu, 2006: 351-374). Na campanha presidencial seguinte, o candidato republicano considerou a China como um *challenger* dos Estados Unidos e defendeu uma posição de firmeza nas relações sino-americanas. Em abril de 2001, o mandato presidencial de George W. Bush começou com uma nova crise bilateral, quando um avião militar norte-americano colidiu com um avião militar chinês no espaço aéreo da China e foi forçado a aterrar em Hainan, onde a tripulação ficou detida (Blair e Bonfili, 2006: 377-390).

Porém, os atentados terroristas de “11 de setembro” contra Nova Iorque e Washington impuseram uma mudança nas prioridades norte-americanas e evitaram uma nova Guerra Fria entre os Estados Unidos e a China³⁰ (Roy, 2003: 68; Wang, 2003; Lampton, 2002; Shambaugh, 2003; Medeiros e Fravel, 2003; Gaspar, 2005). No dia seguinte, Jiang Zemin telefonou a Bush para exprimir a sua solidariedade, a China indicou a sua disponibilidade para votar uma resolução do Conselho de Segurança que autorizava os Estados Unidos a intervir no Afeganistão e os dois Presidentes reuniram-se em Crawford, no rancho texano de Bush para selar a normalização das relações sino-americanas. Em 2004, o Secretário de Estado, Colin Powell, escreveu que as relações bilaterais nunca tinham sido tão boas desde 1972 (Powell, 2004: 1).

30 Jin Canrong foi o primeiro analista chinês a defender essa tese.

Três anos depois, Bush esteve ao lado da China contra a proposta do Presidente taiwanês, Chen Shui-bian, para a realização de um *referendum* sobre a independência de Taiwan, denunciada como uma “provocação” pela Secretária de Estado Condoleezza Rice e, em 2008, participou na abertura dos Jogos Olímpicos de Pequim ao lado do Presidente Hu Jintao (Rice, 2011: 643-649).

Nesse intervalo, os Estados Unidos empenharam-se em assegurar a concertação entre todas as potências para neutralizar a ameaça do terrorismo islâmico. A China pôde obter a classificação dos separatistas islâmicos em Xinjiang como uma organização terrorista pelas autoridades norte-americanas mas, sobretudo, deixou de ser considerada como o inimigo principal dos Estados Unidos e pôde concentrar-se na estratégia de modernização indispensável para a estabilidade interna e para a sua projeção internacional.

Os resultados da reforma e da abertura asseguraram a ressurgência da China como uma grande potência e criaram uma nova confiança dos Chineses no seu futuro (Lampton, 2005: 67-74). A China estabeleceu “parcerias estratégicas” bilaterais com todas as grandes potências, exceto os Estados Unidos, mas incluindo a Rússia e a União Europeia, enquanto normalizava as suas relações com todos os países asiáticos (Medeiros, 2005: 82-89). A China e a Rússia criaram um quadro multilateral de segurança para a Ásia Central, com a institucionalização da Organização de Cooperação de Xangai, excluindo os Estados Unidos. A China substituiu os Estados Unidos como o principal parceiro económico dos países asiáticos, incluindo o Japão e a Coreia do Sul, e tornou-se um fator decisivo no processo de integração da Ásia Oriental. Zheng Bijian (2005) teorizou a nova doutrina: ao contrário dos casos precedentes da Alemanha e do Japão, a “ascensão pacífica” da China no novo século seria um fator de estabilidade internacional e não ia provocar uma “guerra hegemónica” no processo da transição de poder³¹.

Pela sua parte, os Estados Unidos reconheceram estar num momento de transição internacional, depois da crise financeira de setembro de 2008 ter revelado as mudanças na balança do poder económico (Obama, 2010). Nesse momento crucial, a China demonstrou ser um “parceiro responsável”³² na contenção da crise e, logo a seguir, o Presidente Bush decidiu reconhecer esse novo quadro quando substituiu o G7 pelo G20, que se reuniu pela primeira vez ao nível de Chefes de Estado e de Governo em Washington, em novembro. Nessa cimeira, Hu Jintao ficou sentado à direita de George W. Bush e os mais otimistas anunciaram a emergência de um

31 Sobre as dificuldades em integrar o conceito de “Ascensão Pacífica” no léxico oficial, ver Glaser e Medeiros (2007: 291-310).

32 O termo foi cunhado noutra contexto pelo sub-Secretário de Estado Robert Zoellick, um “*responsible stakeholder*” (Zoellick, 2005). O Secretário do Tesouro Hank Paulson confirmou a atitude responsável da China nos momentos cruciais da crise (Paulson, 2010).

G2, um novo condomínio entre as duas principais potências internacionais, que se passaram a reconhecer reciprocamente como tais (Brzezinski, 2009; Kissinger, 2011: 527-530).

Os responsáveis políticos norte-americanos e chineses não aceitaram a fórmula do condomínio, mas a tendência para a bipolarização começou a esboçar-se com a fixação crescente das duas grandes potências na sua competição internacional, num contexto de crescente desconfiança estratégica (Wang e Lieberthal, 2012).

O sentido essencial da estratégia da China tem sido a formação de uma coligação contra a “hegemonia” dos Estados Unidos. A “parceria estratégica” com a Rússia, formalizada desde 1997 em resposta à expansão oriental da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi um passo decisivo que se consolidou com a formação da Organização da Cooperação de Xangai. A oposição às intervenções norte-americanas no Kosovo ou no Iraque, a defesa do Irão e da Coreia do Norte, da Venezuela e de Cuba, ou a institucionalização dos “BRICS”, incluindo grandes potências democráticas como o Brasil e a Índia, confirmaram essa linha geral. As propostas chinesas para a formação de uma Comunidade Asiática (EAC) sem os Estados Unidos e a sua recusa em participar na Parceria Trans-Pacífica (TPP) podem tornar-se uma prova de força crucial para decidir qual dos dois vai ser a principal potência ordenadora da “Grande Ásia”.

A China e a Índia revelaram uma maior capacidade de resposta à crise financeira do que os Estados Unidos e a União Europeia. Na visão chinesa, o declínio do Ocidente é irreversível e a transição de poder, com a deslocação do centro de gravidade da política internacional para o Oriente, passou a ser considerada como inevitável. O século XXI não será um século americano e pode vir a século da “Grande Ásia” e da China, “a força mais vibrante do mundo de hoje” (Qian em Medeiros, 2009: 41-42). Os céticos, que antecipam problemas crescentes para a China em resultado da crise internacional, são minoritários no seu país (Wang, 2012: 134-139). Mais sobriamente, os Estados Unidos recentraram a sua estratégia internacional na Ásia, do Pacífico ao Índico. Em 2011, o *pivot* asiático serviu para declarar o século XXI como o “século americano do Pacífico” (Clinton, 2011), mas a redefinição do dispositivo naval norte-americano começou logo em 2007 (Friedberg, 2011: 102-103), antes da crise financeira e a par do esboço de um “QUAD” asiático, com a concertação entre os Estados Unidos, o Japão, a Índia e a Austrália para garantir a preponderância das democracias no arco marítimo que une o Pacífico e o Índico. No mesmo sentido, os Estados Unidos reconheceram a necessidade de procurar novos aliados e começaram a aproximar-se dos antigos aliados asiáticos da União Soviética, incluindo não só a Índia, com a qual os Estados Unidos concluíram um acordo histórico em 2005, mas também o Vietname e a Mongólia (Luttwak, 2012: 145-186).

De certa maneira, tudo parece preparado para uma confrontação entre os Estados Unidos e a China. Esse cenário parece mais provável do que o regresso da conver-

gência bilateral para garantir a estabilidade internacional e formar um condomínio informal, mas não é inevitável.

É certo que os Estados Unidos e a China têm concepções distintas da ordem internacional. A China nunca reconheceu a preponderância dos Estados Unidos como legítima e quer dirigir uma coligação para contrabalançar a “hegemonia norte-americana”. Os revisionistas chineses antecipam uma nova bipolaridade e defendem uma aliança estratégica com a Rússia, bem como a projeção internacional dos valores chineses (Yan, 2011: 128-133) para opor um modelo alternativo à “hegemonia liberal” dos Estados Unidos. Mas a credibilidade dessa alternativa é demasiado limitada e o consenso interno na China continua a inclinar-se para a reforma das instituições internacionais, onde a China, membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem um estatuto e um peso crescentes. Os Estados Unidos, se quiserem evitar que a China se assuma como uma potência revisionista, podem temperar a sua estratégia de “promoção da democracia” e reconhecer que a persistência de uma relativa heterogeneidade política e ideológica não é incompatível com a estabilidade do sistema internacional³³. Paralelamente, nada obsta ao reconhecimento institucional do novo estatuto internacional da China, quer em quadros informais, como o G20, quer nas instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio, desde que a nova grande potência se revele um “parceiro responsável”, empenhado em fortalecer o sistema multilateral e as normas internacionais. Nesse quadro, é possível evitar que as concepções distintas dos Estados Unidos e da China sobre a política e a ordem internacional se traduzam numa nova divisão entre potências conservadoras e potências revisionistas no sistema internacional.

Os Estados Unidos e a China têm interesses divergentes, mas essa realidade não implica uma rutura bilateral. A principal potência marítima quer contrabalançar a ascensão da principal potência continental, cuja capacidade estratégica cresceu exponencialmente, e consolidar o equilíbrio entre a China, a Índia e o Japão numa “Grande Ásia”. A estabilidade do novo “triângulo estratégico” pressupõe uma capacidade efetiva dos Estados Unidos para preservar as suas alianças, mas não reclama nem uma rutura sino-americana, nem um alinhamento incondicional com os seus aliados regionais. Os Estados Unidos não tomam partido nas disputas territoriais asiáticas e devem querer ter melhores relações com cada uma das três grandes potências asiáticas do que estas entre si.

Pela sua parte, a China só pode ser uma grande potência internacional se consolidar a sua hegemonia regional e, portanto, quer limitar a presença dos Estados

³³ Parece haver um consenso nesse sentido entre os analistas norte-americanos, incluindo não só os conservadores, como os realistas liberais (Kupchan, 2012; Ikenberry e Deudney, 2012).

Unidos na Ásia. Mas a retirada norte-americana pode significar que o Japão se torne numa potência nuclear, seguindo o exemplo da Índia³⁴. Nesse quadro, a China perde a sua vantagem relativa na balança do poder asiática e a dinâmica de competição estratégica regional pode acentuar-se e criar novas oportunidades de penetração dos Estados Unidos. No mesmo sentido, as demonstrações de força chinesa, que integraram as ilhas Spratly e Senkaku/Diaoyu na definição oficial dos seus “interesses fundamentais” (Swaine, 2011) e querem projetar a sua presença militar nesses territórios, têm servido sobretudo para fortalecer as alianças regionais dos Estados Unidos (Swaine e Fravel, 2011; Glaser, 2013).

É claro que as percepções de ameaça recíproca prevalecem nas relações entre os Estados Unidos e a China, mas nenhuma das partes representa uma ameaça existencial para a outra. Nesse sentido, as relações sino-americanas são fundamentalmente diferentes das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética na Guerra Fria. A preponderância internacional dos Estados Unidos deve poder traduzir-se na sua “paciência estratégica” perante a ascensão de uma potência regional com uma capacidade de projeção política, ideológica e estratégica limitada (Beckley, 2011: 41-78), cuja ascensão justifica uma estratégia de equilíbrio mas não uma estratégia de contenção, que visa a destruição do adversário (Wright, 2012).

A obsessão chinesa com a estratégia ocidental de “evolução pacífica” é excessiva e deve poder diminuir com uma maior confiança das elites políticas chinesas em si mesmas. Os dirigentes chineses têm todos os meios necessários para poder reconhecer que a tendência para um retraimento estratégico é dominante nos Estados Unidos, o que torna mais necessária a procura de uma linha de compromisso: na fórmula de Barack Obama, durante a última campanha presidencial, a China tanto pode ser um adversário, como um parceiro dos Estados Unidos e, em boa medida a escolha está nas mãos do novo Secretário-Geral Xi Jinping e da “Quinta Geração” que assumiu o poder no último Congresso do PCC, em novembro de 2013.

Não há uma decisão fechada sobre o sentido final das relações sino-americanas, nem em Washington, nem em Pequim, onde todos reconhecem que a estabilidade internacional é inseparável da evolução das relações entre os Estados Unidos e a China. A experiência acumulada pelas duas diplomacias nos ciclos sucessivos de guerra e paz, de divisão e de aliança, de conflito e de cooperação não garante que a moderação e a racionalidade prevaleçam, mas pode diminuir os riscos de escalada e de rutura inerentes a uma lógica de bipolarização prematura.

34 George W. Bush referiu esse cenário nas suas conversas com os dirigentes chineses (Bush, 2010).

Referências

- Acheson, Dean (1969). *Present at the Creation*. London: Hamish Hamilton.
- Barnett, Doak (1960). *Communist China and Asia*. New York: Harper.
- Beckley, Michael (2011). "China's Century: Why America's Edge Will Endure". *International Security* n.º 4, pp. 41-78.
- Bell, Coral (1977). *Diplomacy of Détente*. New York: St. Martin's Press.
- Beloff, Max (1953). *Soviet Foreign Policy in the Far East*. London : Oxford University Press.
- Blair, Dennis e David Bonfili (2006). "The April 2001 EP-3 Incident: The U.S. Point of View" em Michael Swaine e Zhang Tuosheng (eds), *Managing Sino-Soviet Crises*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 377-390.
- Brzezinski, Zbigniew (1983). *Power and Principle*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Brzezinski, Zbigniew (2009). "Moving Towards a Reconciliation of Civilizations". *China Daily*, 15 de janeiro.
- Burr, William (ed) (1999). *The Kissinger Transcripts: The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*. New York: Free Press.
- Burr, William e Jeffrey Richelson (2001). "Whether to 'Strangle the Baby in the Cradle'". *International Security* n.º 2, pp. 54-99.
- Burr, William (ed) (2001). *The Sino-Soviet Border Conflict, 1969: U.S. Reactions and Diplomatic Maneuvers*. Washington: National Security Archives.
- Bush, George e Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*. New York: Alfred Knopf.
- Bush, George W. (2010). *Decision Points*. St. Ives: Virgin Books.
- Chen Jian (1994). *China's Road to the Korean War*. New York: Columbia University Press.
- Chen Jian e David Wilson (1999). "All Under Heaven is Great Chaos : Beijing, the Sino-Soviet Border Clashes, and the Turn Toward Sino-American Rapprochement". *CWIHP Bulletin* n.º 11, pp. 155-175.
- Chen Jian (2001). *Mao's China and the Cold War*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Clinton, Hillary (2011). "America's Pacific Century". *Foreign Policy*. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century
- Deng Xiaoping (1974) "Speech of Teng Hsiao-ping, Chairman of the Delegation of the People's Republic of China". *Peking Review*, 12 de abril.
- Deng Xiaoping (1993). "On the Peaceful Reunification of China's Mainland and Taiwan" (Tradução da conversa com o Professor Yang Liyu em 26 de Junho de 1983). *Selected Works*. Beijing: People's Publishing House.
- Dulles, John Foster (1957). "Our Policies toward Communism in China". *State Department Bulletin* n.º 37, 15 de julho.

- Federenko, Nikolai (1989). "The Stalin-Mao Summit in Moscow". *Far Eastern Affairs* n.º 2, pp. 134-148.
- Federenko, Nikolai (1999). "The Mao-Stalin Meetings, December 1949-February 1950" em Christian Ostermann (ed), *Stalin and the Cold War (1945-1953)*. Washington: Cold War International History Project, Woodrow Wilson Center Press, pp. 477-479.
- Fejto, François (1972). *Chine-URSS: De l'Alliance au Conflit (1950-1972)*. Paris: Le Seuil.
- Finkelstein, David (1993). *Washington's Taiwan Dilemma (1949-1950): From Abandonment to Salvation*. Fairfax: George Mason University Press.
- Fravel, M. Taylor (2008). *Strong Borders, Secure Nation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedberg, Aaron (2011). *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: Norton.
- Fursenko, Aleksandr e Timothy Naftali (2006). *Khrushchev's Cold War*. New York: W.W. Norton.
- Gao Wenqian (2007). *Zhou Enlai: The Last Perfect Revolutionary*. New York: Public Affairs.
- Garthoff, Raymond (1985). *Détente and Confrontation*. Washington: The Brookings Institution.
- Garver, John (1982). *China's Decision for Rapprochement with the United States (1968-1972)*. Boulder: Westview Press.
- Garver, John (2001). *Protracted Contest*. Seattle: University of Washington Press.
- Gaspar, Carlos (2005). "La Nueva Diplomacia China despues el 11-S" em Xulio Rios (ed), *Politica Exterior de China*. Barcelona: Bellaterra, pp. 45-72.
- Glaser, Bonnie e Evan Medeiros (2007). "The Ecology of Foreign Policy Decision-Making in China: The Ascension and Demise of the Theory of Peaceful Rise". *The China Quarterly* n.º 190.
- Glaser, Bonnie (2013). "Armed Clash in the South China Sea". *Council on Foreign Relations Contingency Planning Memorandum* n.º 14.
- Goldgeier, James e Derek Chollet (2008). *American between the Wars*. New York: Public Affairs.
- Goncharev, Sergei, John Lewis e Xue Litai (1993). *Uncertain Partners: Stalin, Mao, and the Korean War*. Stanford: Stanford University Press.
- Haig, Alexander (1984). *Caveat*. New York: Macmillan.
- Haldeman, H. R. (1978). *The Ends of Power*. New York: Times Books.
- Harding, Harry (1992). *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*. Washington: The Brookings Institution.
- Haslam, Jonathan (2011). *Russia's Cold War*. New Haven: Yale University Press.
- Engel, Jeffrey (2008). *The China Diary of George H. W. Bush*. New Jersey: Princeton University Press.

- Hoopes, Townsend (1973). *The Devil and John Foster Dulles*. Boston: Little & Brown.
- Hsieh, Alice Langley (1962). *Communist China's Strategy in the Nuclear Era*. Santa Monica: RAND.
- Hu Yaobang (1982). "Create a New Situation in All Fields of Socialist Modernization". *Beijing Review*, 13 de setembro.
- Ikenberry, G. John e Daniel Deudney (2012). *Democratic Internationalism: An American Grand Strategy for a Post-Exceptionalist Era*. New York: Council on Foreign Relations.
- Joyaux, François (1988). *La Nouvelle Question d'Extrême Orient: L'ère du Conflit Sino-Soviétique (1959-1978)*. Paris: Payot.
- Kaufman, Robert (2000). *Henry M. Jackson: A Life in Politics*. Seattle: Washington University Press.
- Kissinger, Henry (1979). *The White House Years*. New York: Little & Brown.
- Kissinger, Henry (2011). *On China*. London: Allen Lane.
- Kupchan, Charles (2012). *No One's World*. New York: Oxford University Press.
- Lampton, David (2001). *Same Bed, Different Dreams*. Berkeley: University of California Press.
- Lampton, David Richard Ewing (2002). *U.S.-China Relations in a Post-11 September World*. Washington: Nixon Center.
- Lampton, David (2005). "Paradigm Lost: The Demise of Weak China". *National Interest*.
- Li Zhisui (1994). *The Private Life of Chairman Mao*. New York: Random House.
- Lilley, James (2004). *China Hands*. New York: Public Affairs.
- Lowenthal, Richard (1964). *World Communism: The Disintegration of a Secular Faith*. Oxford: Oxford University Press.
- Luthi, Lorenz (2008). *The Sino-Soviet Split*. Princeton: Princeton University Press.
- Luttwak, Edward, (2012). *The Rise of China vs the Logic of Strategy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mansourov, Alexandre (1996). "Stalin, Mao, Kim and China's Decision to Enter the Korean War". *CWIHP Bulletin* n.º 9, pp. 94-107.
- Maxwell, Neville (1970). *India's China War*. London: Jonathan Cape.
- Medeiros, Evan e M. Taylor Fravel (2003). "China's New Diplomacy". *Foreign Affairs* 82, n.º 6.
- Nathan, Andrew e Bruce Giley (eds) (2003). *China's New Rulers*. London: Granta.
- Medeiros, Evan (2009). *China's International Behavior*. Santa Monica: RAND.
- Nixon, Richard (1967). "Asia after Vietnam". *Foreign Affairs* n.º 46, pp. 122-123.
- Nixon, Richard (1978). *RN The Memoirs of Richard Nixon*. New York: Grosset & Dunlap.

- Obama, Barack (2010). *National Security Strategy*. Washington: The White House.
- Pantsov, Alexander e Steven Levine (2012). *Mao: The Real Story*. New York: Simon & Schuster.
- Paulson, Hank (2010). *On the Brink*. New York: Hachette.
- Pillsbury, Michael (2000). *China Debates the Future Security Environment*. Washington: National Defense University Press.
- Pollack, Jonathan (1984). "China and the Global Strategic Balance" em Harry Harding (ed), *China's Foreign Relations in the 1980's*. New Haven: Yale University Press, pp. 146-176.
- Pollack, Jonathan (2002). "China Security on the post-11 September World". *Asia-Pacific Review* 9, n.º 2, pp. 12-30.
- Powell, Colin (2004). "A Strategy of Partnerships". *Foreign Affairs* n.º 1.
- Qian Qichen (2005). *Ten Episodes in China's Diplomacy*. New York: Harper Collins.
- Radchenko, Sergei (2010). "The Sino-Soviet Split" em Melvyn Leffler e Odd Arne Westad (eds), *Crisis and Détente: The Cambridge History of the Cold War II*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 349-371.
- Rice, Condoleezza (2011). *No Higher Honour*. New York: Simon & Schuster.
- Robinson, Thomas (1981). "The Sino-Soviet Border Conflict" em Stephen Kaplan (ed). *Diplomacy of Power*. Washington: The Brookings Institution, pp. 265-313.
- Ross, Robert (2000). "The 1995-1996 Taiwan Confrontation: Coercion, Credibility and the Use of Force". *International Security* n.º 2, pp. 87-123.
- Roy, Denny (2003). "China's Reaction to American Predominance". *Survival* n.º3.
- Sarotte, Mary-Elise (2012). "China's Fear of Contagion: Tiananmen Square and the Power of the European Example". *International Security* n.º 2: pp. 156-182.
- Segal, Gerald (1982). *The Great Power Triangle*. New York: St. Martin's Press.
- Shambaugh, David (2003). "Sino-American Relations Since September 11: Can Stability Last?" *Current History* n.º 101.
- Shevchenko, Arkady (1985). *Breaking with Moscow*. New York: Alfred Knopf.
- Shen Zhihua e Li Danhui (2011). *After Leaning to One Side: China and its Allies in the Cold War*. Washington: Cold War International History Project, Woodrow Wilson Center Press. Stanford University Press.
- Shu Zhe (1989). "I Accompanied President Mao". *Far Eastern Affairs* n.º 2, pp. 125-133.
- Solomon, Richard (1981). "The China Factor in America's Foreign Relations" em Richard Solomon (ed), *The China Factor*. New Jersey: Prentice-Hall, pp. 1-46.
- Suettinger, Robert (2006). "U.S. "Management" of Three Taiwan Straits Crisis" em Michael Swaine e Zhang Tuosheng (eds), *Managing Sino-Soviet Crises*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 187-188.

- Swaine, Michael (2011). "China's Assertive Behavior I: The 'Core Interests'". *China Leadership Monitor* n.º 34.
- Swaine, Michael e M. Taylor Fravel (2011). "China's Assertive Behavior II: The Maritime Periphery". *China Leadership Monitor* n.º 35.
- Tatu, Michel (1972). *Le Triangle Washington-Moscou-Pékin*. Paris: Casterman.
- Valencia, Mark (1995). *China and the South China Seas Dispute*. London: IISS Adelphi Paper.
- Vogel, Ezra (2011). *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Yan Kuisong (2000). "The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement". *Cold War History* n.º 1, pp. 21-52.
- Yan Xuetong (2011). "The Instability of China-US Relations". *Chinese Journal of International Affairs* n.º 3, pp. 263-292.
- Yan Xuetong (2011). "The Weakening of the Unipolar Configuration" em Mark Leonard (ed), *China 3.0*. London: ECFR, pp. 128-133.
- Yan Xuetong (2012). "Why China Diplomacy Also Needs the Concept of Reform". *China Pai*, 19 de Maio.
- Ye Jianying (1981). "Principles and Policies on Taiwan's Return to the Motherland and Peaceful Reunification" (Tradução da "Declaração em Nove Pontos" do Marechal Ye Jianying). *Renmin Ribao*, 30 de setembro) em *Chinese Law and Government* 35, n.º 3, pp. 25-27.
- Wang Jisi (2003). *New Elements in China-US Strategic Relations*. Santa Monica: RAND.
- Wang Jisi e Kenneth Lieberthal (2012). *Addressing U.S. China Distrust*. Washington: Brookings Institution.
- Wang Jisi (2012). "China's Grim International Environment" em Mark Leonard (ed), *China 3.0*. London: ECFR, pp. 134-139.
- Weathersby, Kathryn (1995). "To Attack or Not to Attack? Stalin, Kim Il-sung and the Prelude to War". *CWIHP Bulletin* n.º 5.
- Westad, Odd Arne (1997). "Fighting for Friendship. Mao, Stalin and the Sino-Soviet Treaty of 1950". *CWIHP Bulletin* 8-9, pp. 224-236.
- Westad, Odd Arne (ed) (1998). *Brothers in Arms: The Rise and Fall of the Sino-Soviet Alliance (1945-1963)*. Stanford: Stanford University Press.
- Westad, Odd Arne (2012). *Restless Empire*. London: Bodley Head.
- Whiting, Allen (1960). *China Crosses the Yalu*. Stanford: Stanford University Press.
- Whiting, Allen (1969). *Sino-Soviet Hostilities and Implications for U.S. Policy*. Ms de 16 de agosto.
- Wich, David (1980). *Sino-Soviet Crisis Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wilson, John e Xue Litai (1988). *China Builds the Bomb*. Stanford: Stanford University Press.

- Wilson, John e Xue Litai (2006). *Imagined Enemies: China Prepares for Uncertain War*. Stanford: Stanford University Press.
- Wu Baiyi (2006). "Chinese Crisis Management during the 1999 Embassy Bombing Incident" em Michael Swaine e Zhang Tuosheng (eds), *Managing Sino-Soviet Crises*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 351-374.
- Zagoria, Donald (1962). *The Sino-Soviet Conflict (1956-1961)*. Princeton: Princeton University Press.
- Zhang Baijia (2006). "China's Role in the Korean and Vietnam Wars" em Michael Swaine e Zhang Tuosheng (eds), *Managing Sino-Soviet Crises*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 187-188.
- Zheng Bijian (2005). *China's Peaceful Rise*. Washington: Brookings Institution.
- Zoellick, Robert (2005). "Whither China: From Membership to Responsibility?". Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations, New York, 21 de setembro.

Cinco Debates, uma Grande Estratégia

Alexandre Carriço

Tenente-Coronel de Infantaria. Assessor de estudos e investigador do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo

O artigo analisa as diferenças metodológicas ocidentais e chinesa na formulação da “grande estratégia”. Através da leitura de artigos e livros publicados por investigadores chineses associados aos mais relevantes *think tanks*, instituições universitárias e órgãos do governo e do Exército Popular de Libertação, e adotando um critério de relevância e autoridade institucional bem como de prestígio dos autores, descrevem-se os campos em confronto relativamente à existência ou não de uma “grande estratégia” por parte da China.

Subsequentemente descrevem-se as quatro vagas de debate interno acopladas ao pressuposto de que existe uma “grande estratégia” da China as quais tiveram lugar durante a última década: a primeira sobre a terminologia da “grande estratégia de desenvolvimento pacífico”; a segunda sobre o conceito de “mundo harmonioso”; a terceira sobre os novos emolumentos à envolvente internacional (com enfoque no estatuto de primazia dos Estados Unidos após a crise financeira de 2008); e a última associada ao seu denominado “rebalancing para a Ásia”. As duas últimas vagas de debate deixam implícita a necessidade de ajustamentos de curto e médio prazo na “grande estratégia” de Pequim.

Abstract

Five Debates, One Grand Strategy

The article addresses the differences between Western and Chinese methodological approaches orbiting the formulation of a national grand strategy. Adopting a relevance criterion, articles and books published by senior Chinese researchers, academics and military officers, affiliated to China's most influent think tanks are analyzed, emphasizing the ongoing debate between two camps over the existence or not of a China's grand strategy.

Subsequently are described the four waves of internal debate coupled to the assumption that there is a “grand strategy”, which took place during the last decade, respectively over the concepts of China's “peaceful rise”, “harmonious world”, the 2008 financial crisis and its impact on the United States perceived primacy, and finally its recent “rebalancing to Asia”. It is argued that the last two waves of debate imply the need for adjustments in the short and medium term of Beijing's “grand strategy”.

Grande estratégia é uma expressão que evoca associações históricas tão instantâneas quanto fáceis, como a Guerra do Peloponeso, a *realpolitik* de Bismark, ou a Grande Aliança da Segunda Guerra Mundial, todas analisadas em obras sobre as grandes estratégias de alguns dos mais poderosos Impérios e Estados (Kennan, 1950; Luttwak, 1979 e 1983; Gaddis, 1982; Kennedy, 1988; Pflanze, 1990; Kagan, 2003; Samuels, 2003; Hill, 2010; Deudney e Ikenberry, 2012), sendo a República Popular da China (RPC) o mais recente alvo desta lupa analítica (Robinson e Shambaugh, 1997; Swaine e Tellis, 2000; Goldstein, 2006; Sujian, 2006; Lampton, 2008; Ye, 2011; Odgaard, 2012; Luttwak, 2012).

Esta fenomenologia derivou do crescente impacto e influência de Pequim, resultante da sua impressionante ascensão em termos de “poder nacional abrangente” (*zhonghe guoli*), sob a denominação oficial de “desenvolvimento pacífico” (*heping fanzhan*).

No entanto, menos mediatizado tem sido o extenso e intenso debate interno sobre a existência ou não de uma grande estratégia da China bem como sobre alguma da terminologia conceptual associada a esta (*i.e.* ascensão pacífica, mundo harmonioso), as opções do país após a crise financeira de 2008 nos Estados Unidos da América (EUA) e o chamado “*rebalancing to Asia*” desde finais de 2011.

Estas diatribes têm levantado algumas questões quanto ao posicionamento e atuação futura da China sob o novo contexto geopolítico global de transição de preponderância de poder do Atlântico para o Pacífico e qual a sua interação futura com os EUA: será a grande estratégia (oficiosa) de “desenvolvimento pacífico” adequada face à sua gradual maior preponderância global? Que tipo de papel desempenhará o país no seio de um sistema internacional que deseja “harmonioso”, mais concretamente na Ásia-Pacífico? Será o “século do Pacífico” efetivamente liderado pelos Estados Unidos, pela China, por ambos, ou ambos e mais alguns? Se sim, como será operacionalizada a grande estratégia da China?

Julga-se importante acompanhar e avaliar este tipo de debates internos pois permitem interpretar as diferentes perspetivas relativas à condução da sua grande estratégia, bem como validar, ainda que numa base *ad hoc*, os ajustamentos que esta irá obrigatoriamente sofrer nos próximos anos.

A presente análise divide-se em sete secções. Começamos por estabelecer uma distinção entre a metodologia ocidental e chinesa na formulação de uma grande estratégia. De seguida e através da leitura de artigos e obras publicados por investigadores chineses associados aos mais relevantes *think tanks*, instituições universitárias e órgãos do governo e do Exército Popular de Libertação – adotando um critério de relevância e autoridade institucional bem como de

prestígio individual dos autores¹ de acordo com o preceituado por Shambaugh (2002), Glaser e Saunders (2002) e Gill e Mulvenon (2002) – descrevem-se sumariamente os dois campos em confronto relativamente à existência ou não de uma grande estratégia, analisando-se subseqüentemente as quatro vagas de debate interno acopladas a esta, as quais tiveram lugar na última década. A primeira vaga (2001-2004) sobre a terminologia da grande estratégia de “desenvolvimento pacífico”; a segunda (2005-2006) sobre o conceito/visão de “mundo harmonioso”; e as duas últimas sobre os novos emolumentos à envolvente internacional, ambas com um enfoque na primazia dos EUA resultante tanto da crise financeira de 2008 (2008-2010), como na definição em finais de 2011 da Ásia como área regional prioritária da sua política externa (2011-2013), as quais implicarão ajustamentos na grande estratégia da China como se enfatiza nas observações conclusivas.

O Debate sobre a Existência ou Não de uma Grande Estratégia

Segundo a conceção tradicional ocidental, a grande estratégia gere os nexos causais entre os objetivos estratégicos de um Estado e os meios necessários à sua consecução. Para Barry Posen, “a grande estratégia é a conceptualização da forma como um Estado melhor pode alcançar a sua segurança sob constrangimentos nacionais e internacionais ao nível dos recursos” (Posen e Ross, 1996: 5-53)².

Christopher Layne (2006: 19-22) define a grande estratégia de um Estado como “a visão geral dos seus objetivos de segurança e a determinação dos meios mais adequados para os atingir, o que depende da avaliação da distribuição de poder, da localização geográfica e das capacidades militares próprias e dos outros”. O mesmo Layne (1993: 5-51) estabelece uma metodologia prática de aferição da grande estratégia assente num processo de três passos: “determinar os interesses vitais de segurança de um Estado; identificar as ameaças a esses interesses; e decidir sobre qual a melhor forma de aplicar os recursos políticos, militares e económicos para proteger esses interesses”³.

Esta definição é distinta da avançada por alguns dos mais prestigiados estrategistas chineses, que tendem a adicionar a noção de “visão particular” (*tebie shi shili*) à melhor forma de servir e defender os interesses nacionais (Yan, 1996; Chu, 1999;

1 Para um critério de categorização do grau de autoridade das fontes chinesas ver Swaine (2012b, notas 2 e 3).

2 Existem muitas outras definições mas que não variam substancialmente desta ou da de Colin Gray (2009: 82) que a refere como sendo “o emprego de todos os recursos disponíveis a um Estado ou outra qualquer forma de segurança comunitária, na prossecução de objetivos políticos comuns”. Ver também Kennedy (1991: 1-7).

3 Ver também Metz (2008).

Peng e Yao, 2005: 32-33; Liu, 2004 e 2005; Chen e Xia, 2004; Yan e Sun, 2005; Yang, 2005; Liu, 2010).

Ou seja, a formulação da grande estratégia depende da forma como os seus líderes percecionam e “aferem” o funcionamento do sistema internacional.

Para formularem uma grande estratégia coerente, os líderes devem concretizar duas tarefas: selecionar a estratégia adequada ao poder nacional e às tendências de evolução do sistema internacional; e ser capazes de gerirem desafios e riscos inevitáveis e inesperados que se deparem ao longo do tempo de implementação dessa grande estratégia. Tal pressupõe uma análise holística tanto do presente como das tendências de evolução futuras a médio/longo prazo, possivelmente com maior acuidade que a conduzida em países ocidentais, pois como refere Richard Nisbett (2003: xxi-xiii), existe entre asiáticos e ocidentais um quadro psicológico e mental distinto que modela as diferentes formas de perceção e de pensamento:

“Os chineses acreditam na mudança constante, com avanços e recuos. Têm em atenção a um conjunto de eventos e procuram inter-relações entre os objetos [físicos, animais, e humanos] defendendo que não se consegue entender uma parte sem se compreender o todo, que por si é mais complexo do que parece. Os ocidentais vivem num mundo mais simples e determinista, focando a sua atenção nos objetos e nos indivíduos em detrimento da envolvente, julgando que podem controlar os acontecimentos porque conhecem as regras que governam o comportamento desses objetos”⁴.

Estas diferenças podem ser uma consequência do emprego de distintos instrumentos relativos à compreensão do mundo. Com efeito, enquanto os chineses desenvolveram um pensamento dialético para compreenderem as relações entre objetos e acontecimentos contextualizando-o, o pensamento lógico da herança ocidental grega privilegiou os nexos causais onde o importante é os objetivos / fins e não os processos. Em suma, o pensamento estratégico oriental é mais orgânico, flexível, menos mecanicista e determinista que o ocidental, pois reconhece que existe um conjunto alargado de fatores e de forças que estarão sempre fora do controlo do mais arguto e resolutivo estrategista. A qualidade deste assentará na sua capacidade em percecionar corretamente a situação e a “propensão das coisas” ou tendências, explorando-as em proveito próprio. Um estrategista chinês não elabora um plano minucioso de projeção do futuro que leve a fins pré-determinados para posteriormente definir a melhor aplicação dos meios que considere adequados para atingir desiderato. Ao invés, começa por efetuar uma avaliação das forças

4 Para uma observação elogiosa de Zbigniew Brzezinski à “extrema sagacidade” político-diplomática chinesa – e uma crítica ao défice dessa sagacidade por parte dos EUA – ver Luce (2012).

em presença de modo a poder retirar o máximo proveito dos fatores favoráveis associados a esta situação, explorando-os constantemente, independentemente das circunstâncias e obstáculos que possa ter de enfrentar.

A virtude não está assim na força e na decisão, mas na sabedoria e na perspicácia, sublinhando-se que quem compreende realmente a forma como o sistema internacional funciona despenderá menos tempo a planear e mais tempo a efetuar avaliações das tendências e dos desenvolvimentos destas resultantes (*assessments*). Assim pode-se justificar, ainda que parcelarmente, porque é que os estrategistas chineses enfatizam mais os estudos de avaliação da situação do seu país em detrimento da prescrição de políticas a seguir. Este comportamento coaduna-se com o facto de não existir uma referência oficial *ipsis verbis* à condução de uma grande estratégia por parte da China, mas não impede que exista um conjunto de consensos analíticos e políticos que permitem operacionalizar uma série de ações capazes de rentabilizar em prol do interesse nacional as atuais e potenciais tendências evolutivas das forças dialéticas do sistema internacional.

Neste contexto, um estrategista chinês procura responder a três questões: quais são as tendências dominantes da atualidade? Qual é a distribuição de poder no sistema internacional contemporâneo? Quais são as fontes dos maiores desafios, riscos e ameaças à China?

A grande estratégia chinesa – ainda que oficiosa – tem, compreensivelmente, na condução da política externa – entendida como a aplicação de meios diplomáticos, militares e económicos por parte de um Estado com o objetivo de desenvolver e proteger os seus interesses – um instrumento fundamental. Ao contrário da sua congénere norte-americana que é mais restrita no enfoque porque lida com os nexos causais entre estes três tipos de meios e os objetivos de segurança de um Estado em cima referidos, a da China é mais ampla porque gere a relação de forças e os fatores que a modelam. É este enfoque numa lógica integrada de avaliação de tendências e dos objetivos de segurança nacional (interesses vitais) sob uma perspetiva holística que a torna distinta da sua congénere norte-americana⁵.

Concomitantemente a avaliação da constante fluidez dos riscos e ameaças que se colocam aos interesses vitais do país levam-nos a serem identificados de acor-

5 A envolvente externa (*shi*) é um dos três pilares fundamentais para uma boa compreensão e condução de uma estratégia de segurança nacional e uma política externa – sendo os outros dois a identidade nacional e a estratégia. A compreensão do *shi* tem sofrido uma evolução acentuada nos últimos dez anos tendo-se tornado mais plural e diversificado, que apesar de ser perçcionado como geralmente mais positivo para a China faz com que esta comece agora a ter de enfrentar situações mais complexas e difíceis no seio do sistema internacional (Zhu, 2010: 11-12). Existem também estudos interessantes que procuram adaptar e validar a visão de Sun Tzu e do *Mozi* ao atual sistema internacional (Yan, 2008; Li, 2008; Peng e Yao, 2005: 49-53)

do com a seguinte ordem: defesa da integridade territorial, na salvaguarda da defesa nacional, na defesa da soberania nacional, no desenvolvimento nacional, na defesa estabilidade nacional e na defesa da dignidade nacional (Peng e Yao, 2005: 39-43).

Não obstante esta extrema sistematização, tal não torna a decomposição da grande estratégia da China numa tarefa necessariamente mais fácil, o que é ilustrado pelo facto de existirem acérrimos debates internos entre instituições do Partido Comunista Chinês (PCC), governamentais, militares, universitárias e *think-tanks* quanto à sua denominação e como deve ser conduzida e ajustada, refletindo uma grande diversidade de perspetivas, o que obriga a um exercício de análise com base na confrontação entre a argumentação discursiva e o padrão comportamental da sua política externa.

De forma redutora, pode-se afirmar que estes debates expressam a existência de dois grandes campos argumentativos, denominados respetivamente por “internacionalistas cooperativos” e “novos nacionalistas” (Lampton, 2008: 14).

O primeiro campo, liderado por Wang Jisi (2011: 68) e Ding Gang (2009), questiona – devido à perniciosidade do conceito de grande estratégia – a sua existência efetiva⁶, justificando a sua argumentação pela dificuldade existente em conciliar a retórica de “desenvolvimento pacífico” e de “mundo harmonioso” com a prática, num sistema internacional que é entendido como anárquico, Lockeano e propenso ao conflito (Carriço, 2012: 138).

O segundo, liderado por Ye Zicheng (2011) e Yan Xuetong (2009), advoga que ela existe e designa-se por “ascensão/ desenvolvimento pacífico”, sendo assim consoante com a afirmação de Edward Luttwak (2001 e 2009) de que “todos os Estados – consciente ou inconscientemente – têm uma grande estratégia” (ainda que nem todas sejam criadas da mesma forma).

Concomitantemente, a análise da “grande estratégia (oficiosa)” da China deve ser aduzida de acordo com a aferição de um consenso alargado existente entre a liderança política, diplomática e militar chinesa expressando a importância em equilibrar operacionalmente duas grandes dimensões interdependentes: uma interna e outra externa, ambas com um fio condutor comum – a persistência da memória histórica do “século da humilhação”. As quatro vagas de debate sobre a grande estratégia nacional que analisamos de seguida, refletem em muito esta lógica.

6 Wang Jisi levanta três questões: Quais são os interesses vitais do Estado chinês? Que forças externas os ameaçam? O que pode fazer a liderança nacional para os salvaguardar? Provavelmente Wang refuta a existência de uma grande estratégia da China porque a forma como coloca a questões de partida são diferentes – por se basearem numa formulação mais ocidental – das que são colocadas pela maioria dos seus congéneres chineses.

A Grande Estratégia de “Desenvolvimento Pacífico” (*heping fazhan*)

Os primeiros esboços associados à visão e implementação de uma “grande estratégia de Desenvolvimento Pacífico” ter-se-ão iniciado aquando do 3.º Plenário do 11.º Comité Central do PCC em dezembro de 1978 com a aprovação de conceitos como os de “reforma e abertura” (*gaige kaifang*) e de “desenvolvimento da economia como tarefa central” (*jingji fazhan zuowei zhongxin renwu*) e a posterior visão estratégica de Deng Xiaoping formulada em 1982 de que a tendência mundial seria cada vez mais a “paz e o desenvolvimento”.

Em setembro de 1989, Deng propôs a condução de uma política externa de “paz e desenvolvimento” assente numa “mantra de 28 carateres”, ao abrigo da qual o país deveria “observar calmamente as situações; defender a sua posição; fazer face às mudanças com confiança; dissimular as suas capacidades e aguardar pela sua oportunidade; manter um *low profile* intencional; evitar protagonismos; e ser pro-activo” (*lengjing guancha; wenzhu zhenjiao; chenzhuo yingfu; taoguang yanghui; shanyu shouzhuo; juebu dangtou; yousuo zuowei*) (Yong, 2008: 41).⁷

A sua operacionalização foi necessariamente gradativa mas sofreu dois incrementos qualitativos substanciais. Primeiro – e numa dimensão interna – a partir de 1992, após a sua “visita de inspeção” (*nanxun*) ao Sul da China, que potenciou a libertação dos constrangimentos políticos internos ao desenvolvimento de um “Leninismo de mercado” ou de um “capitalismo com características chinesas”. Numa segunda fase – e numa dimensão externa – a partir de 1997, resultado da assimilação percetiva das consequências negativas para Pequim e para a segurança regional da crise sino-americana no Estreito Taiwan em 1995-1996 e da crise financeira asiática de 1997, num período onde ainda estavam vivamente presentes na memória da comunidade internacional a supressão das manifestações de Tiananmen em 1989 que levaram a um embargo político, diplomático e económico por parte daquela a Pequim. O resultado foi a definição e a adoção de um “Novo Conceito de Segurança” (*Xin Anquan Guan*) no final de 1997⁸.

A sua prática tem sido flexível e abrangente, assentando na participação ativa, na contenção de comportamentos, na oferta de garantias, na defesa de um mer-

7 Para uma discussão sobre a tradução desta “mantra” e a forma como muitas vezes é mal interpretada no Ocidente ver o artigo do influente General Xiong Guangkai (2010: 55-59). *Taoguang yanghui* tem três significados possíveis: (1) *wo xi changdan* – sofrer bastante e esperar pela vitória; (2) esconder as capacidades e evitar a liderança; (3) manter um *low profile*. Ver ainda Jingbian (2005).

8 Assente em “quatro pilares e em quatro não’s”: segurança cooperativa, segurança abrangente, segurança coordenada e segurança comum (*hezuo anquan, zhonghe anquan, xietiao anquan he gongtong anquan*). Como “quatro não’s” temos: não à hegemonia; às políticas de poder; à corrida ao armamento; e às alianças militares (Zhu, 2000: 11-15).

cado de comércio livre, na interdependência, na criação de interesses comuns e na redução de conflitos (Zhang e Tang, 2005: 54).

O objetivo de médio prazo acoplado a esta grande estratégia parte de um pressuposto fundamental que interliga as duas dimensões referidas: a necessidade de salvaguarda da estabilidade externa e interna ao/e do país, alargando progressivamente o seu espaço e influência estratégica e diplomática para facilitar o contínuo acesso aos mercados, a capitais e a recursos naturais, potenciando o seu desenvolvimento e evitando no processo uma confrontação direta com os Estados Unidos ou outros países, durante uma “janela de oportunidade” (*jihui zhi chuang*) que Jiang Zemin definiu em novembro de 2002 como correspondendo às duas primeiras décadas deste século, finda a qual o país terá quadruplicado o seu Produto Interno Bruto (PIB) relativamente a 2000 (Jiang, 2002; Kuhn, 2010: 508).

Esta grande estratégia caracteriza o sistema internacional como tendencialmente multipolar (*duojihua*) e tem como desiderato um mundo desejavelmente “harmonioso”, ao abrigo do qual a China refuta a condução de políticas hegemónicas (*baquan zhuyi*) e advoga a paz e o desenvolvimento (*heping hu fanzhan*) internacionais.

De acordo com o *China's Peaceful Development Road* de 2005 e o *White Paper on China's Peaceful Development* publicado em 2011, o “desenvolvimento pacífico da China” parte de uma sedimentação ideológica histórica denominada de “socialismo com características chinesas”, que se desdobra em seis pilares operacionais de desenvolvimento: científico, independente, aberto, pacífico, cooperativo e comum. Estes visam a obtenção por meios pacíficos de capital, tecnologia e recursos que são essenciais à continuidade do seu desenvolvimento e à prossecução do desiderato de em 2020 a China “poder vir a ser uma sociedade moderadamente próspera e um país próspero em 2050” (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2005 e 2011).

Infere-se que o racional subjacente à grande estratégia da China é, na sua maior parte, autárquico e direcionado para a manutenção do crescimento económico e a preservação da estabilidade interna, reconhecendo-se no entanto, que uma envolvente externa estável é igualmente primordial para tal desiderato.

Não obstante, este consenso quanto aos objetivos não impediu nem impede a ocorrência de debates internos relativamente à semântica empregue para caracterizar a grande estratégia do país bem como a necessidade de se efetuarem “reajustamentos táticos” à condução da mesma, em virtude da perceção de uma alteração relativa na “métrica de poder” da China face à superpotência norte-americana, resultado de uma recente maior assertividade geoestratégica de Washington na região da Ásia-Pacífico.

2001-2004: a Primeira Vaga de Debates – “Ascensão vs Desenvolvimento Pacífico”

Em finais do século XX já não era possível à China continuar a negar o seu poder ainda que continuasse a aplicar *tout court* a “mantra de 28 caracteres” de Deng Xiaoping.

Em 1998 Yan Xuetong, (atual diretor do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade *Tsinghua*) deu origem a um acérrimo debate interno ao avançar com o conceito de “ascensão da China”⁹. Nos três anos que se seguiram, o conceito foi burilado e paulatinamente mediatizado – tanto interna como externamente – por Zheng Bijian (2006), o então vice-presidente da Escola do Partido do Comité Central do PCC, que liderou um projeto de investigação financiado pela mesma e levou à sua subsequente reformulação denominativa em “ascensão pacífica da China”, bem como à publicação desta conceptualização em revistas como a *Liaowang* (Perspetiva) e a *Xuexi shibao* (Tempos de Estudo). Esta foi considerada como “correta e apropriada” pelo PCC¹⁰, vindo a ser adotada internamente por Hu Jintao aquando das celebrações do centésimo décimo aniversário de Mao Zedong em 26 de dezembro de 2003, mas curiosamente divulgada a audiências externas um mês antes por Zheng Bijian no Fórum de Boao e no início de dezembro por Wen Jiabao, aquando de uma conferência na universidade de Harvard (Harvard University Gazette, 2003; Glaser e Medeiros, 2007: 298; Shirk, 2007: 108).

Intitulado na versão original de Zheng como “O Caminho de Desenvolvimento da Ascensão Pacífica da China” (*Zhongguo Heping Jueqi de Fazhan Daolu*), argumentava que apesar de a história demonstrar que no passado a ascensão rápida de outros países havia potenciado a eclosão de guerras mundiais, a cultura estratégica milenar da China em conferir privilégio ao diálogo e à resolução pacífica de conflitos, não faria dela uma potência revisionista mas antes uma defensora do *status quo* sendo a sua “ascensão pacífica o mesmo que desenvolvimento pacífico”¹¹.

9 Largos trechos desta obra resultam do livro publicado dois anos, “Os Interesses Nacionais da China” o qual recebeu o prémio literário da China em 1998. Este livro está traduzido em inglês e disponível em http://cns.miis.edu/books/pdfs/China_national_interests.pdf.

10 Uma versão condensada em inglês, publicada pelo Brookings Institute sob o título de *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian, 1997-2004* está disponível em <http://www.brookings.edu/fp/events/20050616bijianlunch.pdf>.

11 Esta estratégia é caracterizada não pelo que inclui – só determinado no futuro – mas antes pelas possibilidades que exclui. Pequim explicitou seis garantias: (1) não procura da criação de uma nova ordem internacional, optando antes pela adesão à ordem vigente; (2) não procura de uma hegemonia regional ou global, pelo que as suas forças armadas não ameaçariam ou intimidariam outros países; (3) a sua ascensão não seria instrumentalizada para maximizar as suas reivindicações territoriais marítimas, preferindo a resolução diplomática das mesmas no plano bi e multilateral; (4) a sua ascensão não fará com que o crescimento económico seja transferido

O conceito apoiava-se em três princípios: reformas económicas e políticas centradas no aprofundamento da economia socialista de mercado; cultura e civilização chinesa em interação simbiótica com a civilização humana; e equilíbrio entre os interesses dos diversos setores internos (urbano *vs* rural, entre as suas regiões, entre a sociedade e a economia, e entre o homem e a natureza) (Zheng, 2003).

Apesar da aparente percepção sobre a benignidade externa e consensualidade interna destes três princípios, o conceito potenciou um aceso debate, resultante da concatenação de diversos acontecimentos no plano internacional que afetaram diretamente as perceções da China face aos EUA (*e.g.* o bombardeamento acidental da embaixada chinesa em Belgrado em 1999 por parte de aviões norte-americanos integrados na operação da NATO *Allied Force*; o incidente em abril de 2001 com um avião EP-3 norte-americano; e por fim, e mais importante, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e a sua adesão formal à Organização Mundial de Comércio em finais do mesmo ano (Wang, 2003: 7-29).

No plano interno, este foi um período de transição periclitante na liderança política após o 16.º Congresso do PCC, em outubro de 2002, resultante em parte do facto de apesar de Hu Jintao ter assumido a liderança do PCC e da China, Jiang Zemin ter continuado a presidir à Comissão Militar Central até 2004, o que pode justificar a inédita ampla abertura dada à mediatização das diversas posições das fações políticas ante ao conceito, para não referir a assertividade por vezes excessivamente crítica de algumas delas.

Essencialmente o que estava subjacente ao debate era tanto a continuidade do crescimento de poder da China e do seu estatuto internacional como o redireccionamento das prioridades dos EUA – aliviando uma crescente pressão geopolítica que tinha vindo a exercer sobre Pequim até 2001 – o que justificava agora uma reformulação parcelar do conceito de Deng Xiaoping de forma a se poder tirar partido de um período oportunidade estratégica até 2020 (Blum, 2003: 239-264). Este período foi definido como estando assente no pressuposto da continuidade do empenhamento norte-americano no combate ao terrorismo; na erosão relativa do seu *soft power*; na persistência da crise económica do Japão; na cada vez maior probabilidade da ocorrência de crises económicas e financeiras regionais, que projetaram a China para um papel preponderante, ainda que involuntário; na possibilidade de aproveitamento de oportunidades em regiões de importância geoestratégia para a China e que estavam a ser negligenciadas pelo Ocidente (*e.g.* África, Sudoeste asiático e América do Sul); na percepção de uma transferência paulatina do centro

em prol de uma acumulação de poder militar similar ao da União Soviética; (5) a sua ascensão não irá prejudicar as economias de outros países em favor da sua, respeitando o normativo da Organização Mundial de Comércio; e (6) não recorrerá à força desde que a identidade de Taiwan como província da China não seja alterada (Zheng, 2006: 202).

de gravidade do sistema internacional para a região da Ásia-Pacífico e no aprofundamento de uma tendência no sentido de uma multipolaridade no sistema internacional (Guo, 2003: 41-45; Feng, 2003: 1-17; Li, 2003: 1-8; Ni, 2004: 3-3-17; Ruan, 2007: 16-24).

Não obstante, a consistência, validade e aplicabilidade deste conceito não deixaram de ser contestadas no plano acadêmico interno (Suettinger, 2004). Três campos argumentativos foram rapidamente demarcados: os apoiantes da linha oficial do PCC; os que albergavam dúvidas quanto à aplicabilidade à China do conceito tipicamente ocidental de ascensão, defendendo que seria melhor aprofundar uma teoria com base nos particularismos do modelo de desenvolvimento chinês; e os discordantes, que consideravam o conceito como sendo “ridículo”.

Independentemente das divergências entre os três grupos, foi notada uma certa homogeneidade na forma como todos enfatizaram mais ou menos assertivamente a excecionalidade sócio-cultural dos valores filosóficos e do pensamento chinês subjacentes a esta visão estratégica de uma China “em situação de igualdade com outras grandes potências no seio do sistema internacional, a qual poderia trazer mais e melhores contributos para a paz mundial” (Ruan, 2004).

Reconhecia-se também a possibilidade desta visão estratégica não ser cooptada e/ou compreendida devidamente pelos outros atores do sistema internacional devido à argumentação assente no excepcionalismo civilizacional chinês, pelo que para o grupo dos apoiantes, a China deveria desenvolver ela própria uma nova teoria das relações internacionais para reforçar a validade deste conceito inovador (Jiang e Xia, 2004: 139-140¹²).

Esta “nova teoria” deveria englobar valores tipicamente Confucianos, como “unidade na diversidade” (*he er butong*)¹³, “a paz e o humanismo”¹⁴. Se o poder vem da moralidade e a moralidade da natureza, e se o tradicional sistema tributário integrava poder e moralidade – não existindo à altura o conceito de nação, Estado-nação, soberania ou sistema internacional (concepções ocidentais) – então, segundo ideário de “todos sob o céu” (*tianxia*), era natural que o Ocidente não compreendesse esta teoria chinesa de ascensão pacífica no sistema internacional, o que justificava por si a sua excecionalidade (Wang, 2005).

Dentro da mesma linha, autores advogaram que o país deveria abandonar a sua “mentalidade de vítima” (*shouhaizhe xintai*) e exponenciar a “cultura do dragão” (*long wenhua*) (Lu e Yong, 2004: 418-419) assente na harmonia (*hexie lun*) e na

12 Ver ainda Lynch (2009: 87-107), Zheng (2010: 293-321), Wang (1998: 302) e Ren (2000).

13 Derivado do conceito filosófico Confucionista de unidade entre o universo e o homem virtuoso (*jun he er butong*).

14 Estes dois associados ao Daoísmo. Lao Zi advogava que se “devia deixar a natureza seguir o seu curso” (*wuwei erzhi*) e que “o poder advinha da natureza”.

possibilidade de existir simbiose no sistema internacional, apesar das suas contradições, da prevalência de estereótipos (*qian pian yulu*) e de conflitos mútuos (*huxiang chongtu*) (Jiang e Xia, 2004: 26-27). Esta vertente filosófico-sócio-cultural seria uma pré-condição (*qianti*) para a validação do conceito de “ascensão pacífica” onde a paz, a cooperação, o desenvolvimento, o progresso e os valores chineses eram essenciais na prossecução dos interesses comuns da humanidade (*gongtong liyi*). No entanto reconhecia-se também a existência de problemas associados ao facto de alguns comportamentos da China no sistema internacional não conseguirem ser devidamente explicados apenas pela sua cultura, nomeadamente pelo facto de o Confucionismo ser um conjunto de “valores otimistas e algo utópicos” que poderia por vezes ser prejudicial à consecução dos objetivos nacionais de cariz puramente racionalista.

De uma forma geral todos concordavam que o objetivo a longo prazo (*yuanki mubiao*) da China deveria ser o estabelecimento de uma ordem internacional justa e razoável (*gongzheng heli*) através da sua “ascensão pacífica”, sem necessidade de a modificar radical e abruptamente, adotando uma linha incrementalista capaz de potenciar a sua atual “oportunidade estratégica” (*zhanlue jiyu*), a sua confiança no plano internacional e o seu crescente poder económico global (Zou, 2005), de acordo com uma estratégia “pacífica de ida para o exterior” (*heping de zou chu qu*) (Wang, 2004; Tao, 2010; Jiang, 2011). Concomitantemente era necessária a defesa da paz a três níveis para que o país pudesse vir a assumir-se como uma potência global: ao nível do sistema internacional; ao nível do Estado chinês; e na interação deste com os outros atores. A ascensão da China deveria ser efetuada em três fases: fase preparatória (*ying zao jiedan*), onde o país contribuiria para preservação de uma periferia pacífica e estável prevenindo ações separatista no plano interno; fase de modelação (*suzao jieduan*), quando iniciasse a recuperação dos territórios perdidos; e fase económica e estratégica (*jingji zhanlue*), na qual a comunidade internacional aceitará a justiça e igualdade da nova ordem política e económica (Guo, 2004; Luo e Wang, 2005: 155-157; Yan, 2011).

Para o grupo intermédio – dos céticos quanto ao conceito –, a argumentação passou pela enfatização de uma certa vacuidade do mesmo, carente de uma dimensão ideológica (*yishi xingtai secai*). Para alguns advogados desta corrente, a definição de *jueqi* pressupõe ascensão (*shangsheng*) para uma posição de proeminência (*tuxian*) elevando a cabeça (*tai tou*). Isto significava que a China estava a revelar as suas intenções, o que era contraditório não só com o princípio de Deng Xiaoping de o país manter um *low profile*, como iria levantar suspeitas e desconfianças (*bu xinren*) entre os seus parceiros e competidores quanto às suas verdadeiras intenções e objetivos (Zhang, 2004).

Dentro deste grupo outros ainda encaravam esta ascensão com naturalidade, como fazendo parte de um determinismo histórico, ao abrigo do qual a China

estava na terceira fase de um ciclo de recuperação de um estatuto de preponderância global que perdeu no início do século XIX para o Ocidente¹⁵. Reconheciam no entanto os enormes obstáculos que se deparavam, nomeadamente a imperiosidade de se modernizar o Estado chinês numa fase em que internacionalmente se estava a assistir a uma transição de um período de Estados-nação para um de pós-Estados-nação (*yi ge houguojia de shidai*), onde o transnacionalismo imperava, pelo que um “liberalismo realista” (*xianshi de ziyou zhuyi*) assente tanto num pacifismo (*heping zhuyi*) como num liberalismo (*ziyou zhuyi*) por oposição a um hegemonismo (*baquan zhuyi*) era o melhor instrumento para a defesa do interesse nacional (Gao, 2004; Cui, 2012). Para outros, a China tinha de ultrapassar um conceito de ascensão de origem ocidental que ainda continha elementos realistas e estado-cêntricos (*guojia liyi de xianshi zhuyi*), nacionalistas (*minzu zhuyi*), “egoístas” (*ziwo*) e “megalómanos” (*dawo*) que subrepunham a política à economia e não o inverso (Li, 2004).

Por fim o grupo dos opositores argumentou que o conceito carecia de uma sólida fundamentação teórica e iria potenciar desconfianças e reações adversas no sistema internacional, porque uma tal ascensão significava ser-se forte e estar em oposição, sendo que as três situações em que o poder poderia ser empregue não eram – por enquanto – as mais favoráveis para a China: (1) a sua ascensão a potência regional mas não a superpotência; (2) um *balancing* da China e de outras potências face à hegemonia da superpotência; (3) um *balancing* da China e de outras potências emergentes face à primazia da superpotência.

Perante esta perspetiva realista, a paz que se sublinhava e se defendia, era apenas “um desejo e um sonho bonito (*yiwang he meili de mengxiang*) prenhe de utopia” (Chen e Xin, 2004), transmitindo a noção de: uma China fraca que hesitaria em recorrer ao emprego da força em caso de uma eventual declaração de independência de Taiwan; que menosprezava a reação dos EUA e seus aliados asiáticos a esta ascensão; que fragilizava o apoio interno à modernização do EPL; que entrava em choque com a visão operacional de Deng Xiaoping de o país manter um *low profile* internacional; que incentivava um nacionalismo potencialmente prejudicial aos objetivos do país; que não passava de um mero *slogan*, que estava enformada por um ideário *naïf* (*tianzhen de*) e, por fim; que poderia nunca vir a concretizar-se pois ainda era prematuro falar em tal “ascensão”, tais os desafios internos com que se confrontava¹⁶.

15 Entre 1400 e 1800 a China foi o centro da economia global; entre 1820 e 1950 perdeu este poder económico (*jingji daguo*); entre 1950 e 2020 acelerou o seu crescimento económico; e entre 2020 e 2050 irá ascender a grande potência económica (*jingji qiangguo*) (Hu, 2004: 2-3).

16 Para uma sistematização destes argumentos ver Glaser e Medeiros (2007: 302-306) e Lampton (2008:33).

Não obstante, e como sublinhou Yan Xuetong, “fossem nacionalistas ou comunistas, a maioria dos chineses consideraram a ‘ascensão pacífica’ um mecanismo legítimo associado ao reavivar da nação chinesa após décadas de humilhação” (Yan, 2005), contribuindo idealmente e segundo a “asserção moralista” de Jiang Ye, “para uma sociedade internacional mais civilizada” (Jiang, 2002: 55-68). Nas palavras do chefe de gabinete de informação do Conselho de Estado, Zhao Qizheng: a expressão “ascensão” teria como público-alvo os chineses e o termo “pacífica” os estrangeiros (Shirk, 2007: 109)¹⁷.

A polémica de natureza semântica levantada pelo conceito de “ascensão pacífica da China” e o *spin off* negativo que criou entre a comunidade internacional (“teoria da ameaça chinesa” – *Zhongguo weixie lun*) (Zhang, 1995; Zhang, 1999; Qiao e Wang, 1999)¹⁸ forçou Hu Jintao em novembro de 2003 e em fevereiro

17 Na mesma linha Liu Jianfei da Escola do Partido Comunista Chinês afirmou que “não havia necessidade de se gastarem energias sobre qual dos termos seria mais correto, pois ambos eram idênticos e expressavam um mesmo processo” (Glaser e Medeiros, 2007:301).

18 Qiao Liang e Wang Xiangsui eram Coronéis do EPL e a obra foi inserida numa linha editorial intitulada “Educação de Nível Nacional em Tópicos-Chave” (*Guojiaji Zhongdian Jiaocai*). A sua distribuição inicial foi muito limitada, restrita aos militares (*junnei faxing*) mas foi empregue como obra de consulta nos vários cursos ministrados a militares e civis na Universidade de Defesa Nacional (notas do autor aquando da frequência do *International Symposium on Asian Security, College of Defense Studies, National Defense University, PLA, Changping*, Outubro-Novembro de 2007). Na mesma altura surgiram livros publicados por jornalistas e académicos sobre a mesma temática. Os mais populares foram os de Cai (1996) e He (1996). A título de curiosidade, refira-se o regresso – após um intervalo de pouco mais de uma década – aos escaparates editoriais chineses de obras que reivindicam uma maior preponderância de poder da China no sistema internacional. Ainda que estejam longe de representar a atual estratégia do país, não deixam de ser ilustrativos quanto à “insatisfação” vigente entre alguns círculos elitistas e nacionalistas e da perceção de um maior poder relativo do país no sistema internacional. Em 1996 o livro *Zhongguo Keyi Shou bu* (A China Pode Dizer Não) da autoria de Song Qiang (jornalista, editor e argumentista), Song Xiao Jun (comentador televisivo nacionalista convidado com frequência pela CCTV e pela *Phoenix TV*), Wang Xiaodong (um gestor com formação universitária obtida no Japão), Huang Jisu (sociólogo e editor da versão chinesa da revista *Journal of International Social Science*) e Liu Yang (comentador conceituado de questões culturais, históricas e de economia) abriria o caminho, para em 1999 ser publicado o livro *Quanjihua Yinmou xia de Zhongguo zhi lu* (A China sob a Conspiração da Globalização) de Wang Xiaodong (um dos editores da influente revista *Zhanlue yu Guanli* (Estratégia e Gestão) – ligada ao EPL tendo sido extinta em 2004 por ter publicado um artigo bastante crítico quanto à política da China face à Coreia do Norte – e Fang Ning (professor da Universidade Normal de Pequim). O “clube da China Pode Dizer Não” voltou aos escaparates em 13 de março de 2009 com uma nova obra intitulada *Zhongguo bu Gaoxing* (China Descontente: Tempos Auspiciosos, uma Grande Visão e os Nossos Desafios). Apesar do novo sucesso de vendas, a agência noticiosa estatal *Xinhua* caracterizou a obra como “um conjunto de críticas e ob-

de 2004, a convocar os 24 membros do Politburo e alguns dos representantes de cada um destes campos de debate para duas reuniões restritas, crendo-se que estes dois eventos tenham estado na base do facto de em abril de 2004 no Fórum de Boao, Hu Jintao não ter feito qualquer referência ao conceito, optando por enfatizar as primeiras *nuances* da nova formulação de “mundo harmonioso” (*hexie shijie*), assente em valores e tradições civilizacionais chineses de benevolência, sinceridade, confiança e cooperação (Sui, 2006: 49) e a recuperar o conceito de “paz e desenvolvimento” de Deng Xiaoping, agora sob a denominação de “O Caminho de Desenvolvimento Pacífico da China”, o qual seria divulgado oficialmente em dezembro de 2005 e teria um novo emolumento em 2011 (Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, 2005 e 2011; sem autor (s.a.), 2011a).

Em 2006 seria formalizada a nova conceptualização de “mundo harmonioso” – numa extensão da ideia confucionista de “sociedade harmoniosa” (*hexie shehui*), mas que também não ficaria isenta de um debate interno, ainda que menos amplo e polarizado, em parte porque Hu Jintao – à semelhança dos seus antecessores – necessitava de estabelecer uma formulação de cariz ideológico pessoal que ficasse para a história do Partido. Os conceitos de “sociedade harmoniosa, mundo harmonioso e desenvolvimento científico” assumiram assim

servações de bloggers e de alguns académicos clamando por um nacionalismo embaraçoso e não construtivo” (Xinhua, 2009). Os livros “A China Pode Dizer Não” e “A China sob a Conspiração da Globalização” estão disponíveis para leitura respetivamente em http://www.xiaoshuo.com/readindex/index_00118540.html e em http://www.xiaoshuo.com/readindex/index_0015423.html. Em 2010 o Coronel Liu Mingfu da Universidade de Defesa Nacional publicou o livro *Zhongguo Meng: hou Meiguo Shidai de Daguo Siwei Zhanlue Dingwei* (O Sonho da China: Estratégia de uma Grande Potência na Era pós-Americana). Ainda que o autor não argumente a favor de um “nacionalismo tão estridente” quanto os do *Zhongguo bu Gaoxing* defende a necessidade de um maior modernização militar face aos enormes desafios internos e externos ao país. Refira-se que do lado norte-americano também se assistiu na mesma altura a uma exponenciação na publicação de obras sobre a denominada “ameaça chinesa” bastando para tal consultar as edições do politicamente conservador *American Enterprise Institute*, para além dos livros de Constantine Menges (*China: The Gathering Threat*); Bill Gertz (*The China Threat: How People’s Republic of China Targets America*); Edward Timperlake (*Red Dragon Rising: Communist China’s Military Threat to America*); Stephen Leeb e Gregory Dorsey (*Red Alert: How China’s Growing Prosperity Threatens the American Way of Life*); Dana Dillon (*The China Challenge: Standing Strong against the Military, Economic and Political Threats that Imperil America*); Peter Navarro (*The Coming China Wars: Where They Will be Fought and How They Can be Won*); Jed Babbin e Edward Timberlake (*Showdown: Why China Wants War with the United States*); e Richard Bernstein e Ross Munro (*The Coming Conflict with China*). Para a melhor análise – ainda que datada – sobre este debate, leia-se Yee e Storey (2002).

um duplo significado: o de legado para a posteridade e o de uma evolução na continuidade¹⁹.

2005-2006: a Segunda Vaga de Debate – o Conceito de “Mundo Harmonioso”

A 22 de abril de 2005, aquando da Cimeira Ásia-África, Hu Jintao divulgou a primeira formulação geral do conceito de “mundo harmonioso” (Yuan, 2007), descrevendo-o aprofundadamente em 15 de setembro do mesmo ano, aquando do seu discurso “*Strive to Construct Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity*” ante a Assembleia Geral da ONU, pela ocasião das comemorações do sexagésimo aniversário da Organização e no qual definiu publicamente o significado desta nova conceção como sendo um contributo para a construção de uma nova ordem internacional (People’s Republic of China Ministry of Foreign Affairs, 2005).

Assente numa ancoragem de cariz histórico-civilizacional, nos inelutáveis “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” de 1954 e no “Novo Conceito de Segurança da China” de 1997, esta conceptualização do sistema internacional pretende vincar uma visão associada à noção de um excecionalismo chinês, desejavelmente “mais benigno e não coercivamente proselitista” – por comparação com o seu congénere norte-americano – sendo ambos passíveis de coexistirem de forma pacífica (harmonia na diversidade – *he er butong*).

Os quatro pilares para este “mundo harmonioso” são “a democracia, a amizade, a justiça e a tolerância”, de acordo com as seguintes *guidelines*:

- Encarar a segurança de forma abrangente, salvaguardando a paz e a estabilidade mundial. A Carta da ONU e os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica” devem nortear a promoção da democracia nas relações internacionais através do diálogo, negociação e cooperação. As questões internas de um Estado devem ser dirimidas pela sua população. Todos os Estados devem ter direitos idênticos em termos de participação e de decisão sobre assuntos internacionais e nenhum deve tentar impor a sua vontade aos restantes.
- Ter uma abordagem mais holística e coletivista relativamente ao desenvolvimento, à segurança e à prosperidade comum com base na confiança mútua, no mútuo benefício, na igualdade e na coordenação.

19 A linha geral (*zong luxian*) e radical Maoísta foi “revolução e guerra” (*geming he zhanzheng*). Com Deng Xiaoping a “linha internacional” do PCC alterou-se para uma política de “paz e desenvolvimento” (*heping yu fazhan*). Jiang Zemin manteve esta linha mas formulou o conceito interno das “três representações” (*sange daibiao*) entretanto elevado a teoria. Hu Jintao procurou ajustar a linha política internacional com o conceito de “ascensão/desenvolvimento pacífico” (*heping jueqi/ fazhan*) cujo fracasso relativo levou-o ao estabelecimento destes três emolumentos formulativos: dois de “harmonia” e um de “cientificidade”.

- Prosseguir a cooperação de forma mais aberta e justa no contexto da globalização económica em curso, trabalhando em prol do mútuo benefício e do progresso comum assente num desenvolvimento sustentável e na redução das assimetrias entre os países do Norte e do Sul.
- Defender a tolerância e uma sociedade mais aberta capaz de potenciar o diálogo entre civilizações e a vida em harmonia. Igualdade na diversidade e procura dos pontos comuns em detrimentos das diferenças devem ser os dois dinamismos de um mundo mais harmonioso (Zhang, 2011: 6-9)²⁰.

Em novembro de 2009, Zhang Xiaotong, editor do Centro de Investigação de Literatura do Comité Central do PCC, publicou nas revistas *Liaowang* (Perspetiva Semanal) e *Qiushi* (Em Busca da Verdade) um artigo intitulado “Propostas da China com Base no Conceito de Era de Hu Jintao”, onde elencou as linhas de força da visão de Hu relativamente ao posicionamento da China no sistema internacional, alicerçada numa estratégia de política externa assente em “cinco teorias” separadas mas que são integradas de forma a consubstanciarem um todo que se pretende coerente e homogéneo. Esta visão reflete a auto-perceção do país como estando num patamar mais elevado que o que tinha há uma década atrás na escala de poder, descrevendo as “cinco teorias” que devem pautar o desenvolvimento de um “mundo pacífico e harmonioso” como:

- O reconhecimento do facto de que estão em curso profundas alterações no mundo;
- A construção de um mundo harmonioso;
- O desenvolvimento em conjunto;
- A partilha de responsabilidades;
- A participação da China nos assuntos globais (Zhang, 2009: 3).

Ou seja, pela visão exposta, pode-se afirmar que Hu Jintao efetuou uma expectável “evolução na continuidade” em termos de liturgia política oficial, ao manter que a grande estratégia da República Popular da China é a de “desenvolvimento pacífico” e de apoio e contribuição à consolidação de um “mundo harmonioso”. A dimensão interna permaneceu omnipresente, pois o conceito de “mundo harmonioso” é uma extensão dos conceitos de “sociedade socialista harmoniosa” (*shehui zhuyi de hexie shehui*) e de “desenvolvimento científico” (*kexue fazhanguan*), inferindo-se que com as noções de “sociedade harmoniosa” e de “mundo harmonioso” a China entrou numa nova fase de desenvolvimento – agora com objetivos a 30 anos²¹ – pelo que terá de continuar a aperfeiçoar a sincronização destas duas dimensões (Zhang e Liu, 2008)²².

20 Ver também Information Office of State Council (2011).

21 Para uma sistematização destes objetivos ver Kuhn (2010: 33).

22 Para uma articulação destes conceitos ver Shambaugh (2008: 115-120) e Kuhn (2010: 28-30).

É refutada uma vez mais a noção de que a ascensão da China tenderá a gerar instabilidade regional e global, pois a globalização tornou o país interdependente comercial e tecnologicamente do exterior, pelo que o recurso a meios de persuasão e influência são os mais privilegiados, não tendo Pequim quaisquer ambições de cariz hegemónico ou expansionista passíveis de desestabilizar (ou “desarmonizar”) um sistema internacional do qual é um dos principais beneficiários juntamente com os EUA (Su, 2010; Liu, 2009: 479-490).

Ou seja, o reconhecimento do impacto positivo da globalização e do multilateralismo seletivo no plano interno potencia por um lado a sua maior participação e envolvimento em organizações internacionais, espelhando a aceitação dos benefícios materiais que estes dois fenómenos produzem tanto no seu desenvolvimento económico como no reforço da sua imagem como “potência responsável” (*fuzeren de daquo*) defensora da ordem económica e de segurança vigente no sistema internacional²³. Por outro lado, o comportamento de Pequim reflete a aparente aceitação de uma lógica coletivista e de valores subjacentes às normas internacionais – ou seja, um reconhecimento das limitações que os Estados enfrentam na sua ação em resultado da sua crescente interdependência, o que faz com que tenham de aceitar custos específicos de forma a obterem benefícios comuns, “pondo de parte as diferenças em prol de um desenvolvimento conjunto” (*gezhi zhengyi gongtong kaigfa*)²⁴.

Apesar da chancela de aprovação e a referência oficial *ad nauseum* a este conceito, dadas as crescentes assimetrias sociais e divergências políticas internas existentes, este alimenta alguns debates entre apoiantes e críticos do mesmo, materializando uma relativa polarização entre “a velha e a nova esquerda” (uma categorização ocidental) no seio do PCC²⁵.

23 Os analistas chineses fazem uma distinção entre “ordem internacional” (*guoji zhixu*), definida como determinadas normas destinadas a facilitar a interação entre os Estados; e “ordem mundial” (*shijie zhixu*), entendida como um conjunto de normas mundiais que podem por em causa a soberania dos Estados. Esta diferenciação foi mais enfatizada a partir do momento em que o Presidente George H. W. Bush, no início da década de noventa declarou o nascimento de uma “nova ordem mundial” (*xin shijie zhixu*), que foi encarada como uma nova roupagem para a preservação do domínio global e hegemónico dos EUA (Kim, 1993: 430). Ver também Carlson (2005).

24 O que é em si um estratagema, não um objetivo da China.

25 A “velha esquerda” ou os “conservadores” incorporam um conjunto heterogéneo de antigos líderes políticos e de intelectuais como Chen Yun, Wang Zhen, Li Peng, Deng Liqun, Bo Xilai (caído em desgraça em 2012), Gao Di, Chen Kuiyan, Li Shenming, Liu Fengyan entre outros. A “nova esquerda” incorpora intelectuais não ligados a instituições governamentais como Wang Hui, Zhang Qingde, Cui Zhiyuan, Li Shaoju, Zhang Xudong e Hu Angang entre outros (Murphy, 2008: 6 - notas de rodapé 14 e 15).

A “velha esquerda” sublinha a tendência para o mundo caminhar na direção desta harmonia com base em três dimensões: “harmonia institucional” (*zhixu hexie*) através da prossecução de um multilateral regional e global capaz de aprofundar uma “visão holística o mundo” (*shijie zhengtiguan*); “harmonia do poder” (*liliang hexie*) através da preservação sincera e dedicada do *balance of power* entre Estados; e “harmonia dos valores” (*jianzhi hexie*) com base na unidade na diversidade e na liberdade de cada Estado poder escolher e seguir o seu próprio modelo de desenvolvimento sem interferências de terceiros (Wang, 2007: 68-70; Fang, 2007: 55-64; Sheng, 2008: 194-213, numa “harmonia entre culturas” (*butong wenhua zhijian de hexie*) ou “globalização harmoniosa” (*hexie de quanqiu hua*), como alguns preferem designá-la (Ma, 2008). Identificam também quatro obstáculos à consecução desta visão: a persistência de uma ideologia e psicologia típica da Guerra Fria; a hegemonia norte-americana; as crescentes assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento; e a falta de entendimento e de diálogo entre culturas e civilizações (Yu, 2007: 1-11; Yu, 2008: 119-141).

No entanto, dentro deste campo, refira-se que não é refutada a possibilidade de o país recorrer ao emprego da força desde que justificada moralmente, pois “assumir o compromisso de preservar a paz e harmonia não significa abandonar o emprego da força militar em prol da manutenção da paz e da criação da paz” (Niu, 2007: 360-369). Esta é uma perspetiva pragmática que integra idealismo com realismo, tornando o primeiro mais claro e o segundo mais exequível (Yu, 2007: 6). Neste contexto defende que o EPL, enquanto instrumento de *hard power*, deverá ser predominantemente empregue como um instrumento de *soft power* ao serviço da Estado chinês e das Nações Unidas (Yang, 2006).

A “nova esquerda” enfatiza a dimensão interna de “harmonia” referindo que esta só poderá ser atingida se forem reduzidas as crescentes assimetrias sociais – relegando para segundo plano a dimensão internacionalista. Centram-se nas reformas políticas que há que aprofundar, relevando simultaneamente a atualidade e aplicabilidade contemporânea de conceitos Confucionistas como os de harmonia (*he*), benevolência (*ren*) e moralidade (*de*) modeladores das relações interpessoais, sociais e entre entidades estatais, corporizando uma sociedade humana universal (*tianxia*) assente numa moralidade racional (Meng, 2005: 313; Wang, 2006: 1).

Reconhecem ainda a existência de quatro grandes desafios críticos à consecução desta “visão harmoniosa da China e do sistema internacional”, nomeadamente, as crescentes assimetrias sócio-económicas internas, a competição por recursos naturais *vs* desenvolvimento sustentável, os riscos ambientais, a democracia intrapartidária, os direitos humanos e o futuro do PCC²⁶.

26 Entrevista a Wang Weiguang, vice-Presidente da Academia Chinesa de Ciências Sociais. Citação em Kuhn (2010: 523).

2008-2010: a Terceira Vaga de Debate – a Crise Financeira e o “Declínio Elegante” Norte-Americano

Esta vaga teve o seu início em finais de 2008 resultado da perceção acumulada de um declínio paulatino do Ocidente face ao Oriente, ainda mais acentuado com a crise financeira de 2008 que abalou os EUA e pelas dificuldades das forças militares norte-americanas tanto no Iraque como no Afeganistão, no mesmo ano em que a China organizou os Jogos Olímpicos com um impressionante sucesso, estava em fase de conclusão dos preparativos da Expo de Shanghai de 2010 e a sua economia não parava de crescer.

A grande diferença entre esta vaga de “declínio norte-americano” e as anteriores é a perceção relativa à validade de um modelo de desenvolvimento económico e social chinês (Consenso de Pequim – Ramo, 2004²⁷) em detrimento de um modelo norte-americano (Consenso de Washington), a que se junta uma outra: a de que o país está perante uma boa oportunidade para tentar “concretizar algo” (*yousuo zuowei*), assumindo-se definitivamente como uma grande potência emergente (*xin-xing daguo*).

Ilustrativo deste ponto, nos meses seguintes à crise financeira de 2008 foi massificado mediaticamente um aforismo no qual “em 1949, apenas o socialismo podia salvar a China; no ano de 1979, apenas o capitalismo podia salvar a China; no ano de 1989, apenas a China podia salvar o socialismo; e em 2009, apenas a China podia salvar o capitalismo” (*Zai 1949 nian, zhiyou shehui zhuyi nenggou jiu Zhongguo; zai 1979 nian, zhiyou ziben zhuyi jiule Zhongguo; zai 1989 nian, zhiyou Zhongguo nenggou jiu shehui zhuyi; bing zai 2009 nian, zhiyou Zhongguo neng jiu ziben zhuyi*) (Wang, 2009)²⁸.

Esta noção da “China como salvadora do mundo” reflete a perceção vigente em alguns círculos políticos e intelectuais de que o declínio relativo do Ocidente e dos EUA é agora sim uma inevitabilidade (Wu, 2008: 155-163; Chen, 2009: 28-34; Wu, 2010: 155-163; Cui, 2010: 1-4), havendo quem defenda um “afastamento seletivo” da China face às influências ocidentais e assumindo-se definitivamente como um “Estado heróico” (*yiongxiong guojia*) capaz de liderar o mundo (Liu, 2010; Chance, 2010).

27 Ver também Halper (2010). No original o modelo de desenvolvimento (*fazhan moshi*) chinês refere-se às experiências chinesas em termos de revolução e construção, sendo normalmente adicionado o termo “com características chinesas” (*you Zhongguo tese*) (Guan: 1984: 8). O melhor livro sobre as virtudes do modelo de desenvolvimento económico chinês é de Pan Wei (2009). Para perspetivas mais cautelosas quanto à aplicabilidade externa deste modelo de desenvolvimento ver Huang, Tan e Bandyopadhyay (2012) e Guo e Li (2012).

28 Entre o início da guerra do Iraque em 2003 e o seu final em 2011, a diferença no PIB da China face aos EUA reduziu-se de 8 para 3, sendo uma questão de anos e não de décadas saber quando se tornará na maior economia mundial (Lieberthal e Wang, 2012: 38).

Neste contexto foi notório que Pequim começou a desenvolver e a aplicar no plano do discurso normativo uma ofensiva geoestratégica regional e global entre 2009 e 2010, surgindo com cada vez maior frequência nas declarações oficiais expressões como “a necessidade de se transcender a atual ordem internacional” (*chaoyue xiaoyou de guoji tixi*) e de que a “consciência da China (*Zhongguo yishi*) estava a aumentar”, pelo que é possível que estejamos a assistir à construção de um “discurso normativo com características chinesas” (*you Zhongguo tese de huayu xitong*) destinado a consolidar de forma paulatina e sustentada ante a comunidade internacional o excecionalismo do seu modelo de desenvolvimento e da sua *weltanschauung*, com base num ideário sócio-cultural com um peso gravitacional civilizacional e milenar próprio, distinto do ocidental, mas mais particularmente do dos EUA (Zhang, 2011: 47-81; Chen e Xia, 2004; Bell, 2008; Kallio, 2011; Ye, 2011: 85; Liberthal e Wang, 2012: 38).

No entanto, outros especialistas alertaram para a conveniência de uma abordagem mais cautelosa e conservadora, refutando a exportação do modelo de desenvolvimento chinês e relevando os perigos da sua excessiva exortação e veneração a qual pode levar a que o país tenha de assumir responsabilidades que vão para além das suas atuais capacidades (Shi, 2009: 3; Lin, 2010). A China “deve olhar para si própria com humildade (*qianxu de kandai ziji*) e para o mundo com moderação e responsabilidade” (Zhao, 2010), apesar do facto de a hegemonia norte-americana ter sido fragilizada e ter dado lugar a uma primazia que está a ser direccionada prioritariamente para a Ásia – o que não é necessariamente bom para os interesses nacionais chineses (Song, 2010: 25-48; Xu, 2008: 26-27). Concomitantemente aconselham a continuidade de um relativo “*low profile* Dengista” (Glaser, 2011), com iniciativas diplomáticas de não confrontação, continuando Pequim a prefigurar-se como a ponte entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento (Tang, 2010).

Este dualismo interpretativo da envolvente internacional espelha um vivo debate intelectual interno quanto à perceção da evolução do poder dos EUA existente entre duas escolas distintas: a do irreversível declínio hegemónico norte-americano e a da continuidade da primazia norte-americana.

Escola do “Irreversível Declínio Hegemónico Norte-Americano”

Em maio de 2007, Shi Yinhong prognosticou a inevitabilidade do declínio dos EUA fruto do desgaste e da desmoralização das guerras do Iraque e do Afeganistão e do impacto que as mesmas começavam a ter na economia nacional norte-americana (Shi, 2007: 16-17). Tal teria um impacto positivo para a China pois acentuaria a sua ascensão face ao declínio relativo norte-americano (Niu e Gao, 2008: 10-12).

A eclosão da crise financeira consubstanciou para os advogados desta escola uma boa oportunidade para a China acentuar o desenvolvimento do sistema internacional em termos de distribuição de poder no sentido de uma multipolaridade,

potenciando no processo a sua ascensão como grande potência emergente (*xinxing daquo*) como sublinharam vários especialistas e relevantemente o jornal do PCC, em fevereiro de 2009 (Li, 2009).

A sua base de apoio interna foi expressa em inúmeros comentários colocados em *fora online* como o *Tianya* (a maior comunidade virtual da China²⁹) bem como em sondagens à opinião pública chinesa e estrangeira sobre a ascensão da China no pós-crise financeira (Horizon Research and Consulting Group, 2010). De facto existiu inicialmente um certo triunfalismo, com alguns académicos e inúmeros internautas chineses a assumirem publicamente que o país era o grande vencedor da crise financeira e que o momento unipolar e hegemónico havia terminado dando lugar a uma Era pós-polar com três grandes potências (EUA, China e Rússia), processo que se iria metastizar ao longo deste século (Pan, 2009 e 2009a)³⁰. Seguiram-se uma série de artigos e livros descrevendo o fim da hegemonia dos EUA, mas distinguindo-se entre si pela forma mais moderada como prescrevem as modalidades de ação que a China deve seguir nesta “nova fase”: assumindo-se como líder dos países em desenvolvimento ou como mediador entre estes países e o Ocidente no que concerne a questões de segurança global, alterações climáticas, comércio global e energias renováveis (Jindi, 2009; Wang, 2012).

Ponto comum à maioria deles é uma perspetiva relativamente pessimista (quase cínica) face ao Ocidente e à forma como este continua a encarar com suspeita a ascensão da China, criticando a forma “desrespeitosa” como esta é caracterizada (Wang, 2012; Yu, 2012), mas sugerindo que Pequim deve, por enquanto, evitar uma confrontação aberta resguardando e consolidando o seu potencial para uma situação que lhe seja mais favorável no futuro quando se assumir como uma superpotência.

Escola da Continuidade da Primazia Norte-Americana

Os “seguidores” desta escola ainda que concordem com o diagnóstico da “escola do declínio norte-americano” de que a crise enfraqueceu os EUA – fruto das contradições internas da visão económica neoliberal de “*small government, big society*” assente numa fraca supervisão macroeconómica estatal (Wang, 2009; Zhang, 2012: 118 e 164) – defendem que tal apenas vulnerabilizou marginalmente a sua hegemonia, dado o acentuado diferencial de poder que continuam a auferir face às outras potências. Para alguns investigadores o declínio de poder relativo dos EUA não implica automaticamente o sucesso na ascensão dos novos países emergen-

29 Disponível em <http://www.tianya.cn/publicforum/>

30 Comunicação de Pan Wei aquando da conferência sobre a “Política Externa da China entre 1949 e 2009”, realizada em Pequim em 2 e 3 de setembro. Disponível em <http://ccga.pku.edu.cn/html/chenguo/2009002/1822.html>.

tes (*xinxing guojia*)(Li, 2009: 37) ou que se venha a assistir necessariamente a uma transição de uma hegemonia para outra; pelo que creem que deverá continuar o atual sistema de “uma superpotência, várias grandes potências” (Qin, 2009: 35-37). O declínio relativo norte-americano apenas indicia uma maior difusão de poder no sistema internacional ou o “seu achatamento” (*guoji guanxi de bianping hua*) (Zhang, 2009: 29-34; Cui, 2009), tal como o avançado por Richard Haass (2008).

Para outros o “poder elástico” (*nianxing shili*) dos EUA (*i.e.* educação, ciência e tecnologia e capacidade de auto ajustamento) permitir-lhes-á manter uma primazia internacional, sendo a tese do declínio norte-americano o resultado de um período de introspeção das suas elites face aos erros cometidos pela Casa Branca na última década (Zhang, 2007: 32-33; Liu, 2011).

Outros ainda relevam que a perceção de declínio resulta do enfraquecimento do *soft power* norte-americano, da sua retirada militar do Iraque – e a curto prazo do Afeganistão –, mas que apesar de tudo e por enquanto nenhum país tem a capacidade de contrabalançar decisivamente o poder dos EUA, pois a estrutura económica mundial não foi substancialmente alterada (*shijie jingji geju*), duvidando no entanto que esta preponderância norte-americana se mantenha por mais de vinte anos (Wang, 2009). Comum à maioria dos advogados desta linha de pensamento é o facto de não ser possível, por enquanto, efetuar um *bypass* (*piekai*) ao Ocidente e à ordem internacional vigente, mas ser necessário proceder a ajustamentos (Gao e Liu, 2010). A solução passa pela condução de uma estratégia gradual, com base no maior denominador comum de interesses entre a China e os outros países, mas sem abdicar do axioma de Deng Xiaoping de “manutenção de um *low profile* e de dar tempo ao tempo” (Liu, 2009a: 34).

Linha de Ação da China Face aos EUA no Pós-crise Financeira (hou weiiji shidai): Recomendações

As duas escolas percetivas sobre a evolução do poder norte-americano após a crise de 2008 geraram alguns seminários e conferências com a participação de especialistas militares e civis e de decisores políticos chineses, tendo os relatórios dos eventos sido publicados e, nalguns casos, enviados para o Conselho de Estado com a classificação de segurança de “referência interna” (*neibu cankao*).

O seminário realizado em novembro de 2008 na Academia Chinesa de Ciências Sociais em Pequim e organizado pelo Instituto para a Economia e Política Mundial concluiu que a ordem política e económica internacional não havia sido substancialmente afetada e a hegemonia norte-americana permaneceu estável. Para a China a crise permitiu-lhe melhorar a sua imagem internacional, aprofundando a sua cooperação com outros países e dando-lhe a possibilidade de aumentar a sua expansão estratégica, ainda que possa trazer no futuro sérios desafios em termos de governação interna e crescimento económico. A China não deveria aproveitar

esta oportunidade para se “chegar à frente” (*chu tou*) devendo manter o seu atual *low profile* (Jiang, 2008: 14).

Em junho de 2009 o Gabinete de Investigação Estratégica Internacional da Escola Central do PCC organizou uma conferência na qual a maioria dos participantes concordou que o declínio dos EUA era relativo e que a tendência evolutiva no sentido da multipolaridade se tinha aprofundado. No entanto referiram que a comunidade internacional ainda não se tinha familiarizado com a ascensão da China, pelo que era essencial continuar a manter uma atuação discreta e não liderante no panorama internacional (Chen, 2009: 64-65).

No mês seguinte realizou-se uma conferência de embaixadores com a duração de quatro dias na qual o topo da liderança política e militar chinesa analisou a situação internacional desde a eclosão da crise financeira e mapeou a direção da diplomacia chinesa para os próximos anos. Nas suas comunicações, Hu Jintao e Wen Jiabao enfatizaram que a “reforma, desenvolvimento e estabilidade da China” enfrentavam sérios desafios devido à crise financeira, devendo a liderança do Partido aumentar a sua atenção relativamente a sinais de potenciais dificuldades (*zengqiang youhuan yishi*) “mantendo a sobriedade” (*baochi qingxing tounao*). Alertaram ainda os diplomatas que a prioridade nacional era e seria nos tempos mais próximos a de gerir eficazmente as repercussões da crise financeira garantindo a continuação do crescimento económico, a estabilidade e a segurança da população. Foi referido que a linha estratégica de *low profile* formulada por Deng Xiaoping de 1989 deveria ser mantida, preservando-se um equilíbrio entre uma “autocontenção” (*taoguang yanghui*) e uma “intervenção modesta” (*yousuo zuowei*) (Glaser e Dooley, 2009: 8-12; Yuan, 2007).

A 15 de setembro, um ano depois da falência do banco *Lehman Brothers*, o Centro de Investigação da Globalização do Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas realizou um seminário onde foi enfatizada a necessidade de se prestar a devida atenção a três fatores: a continuação do poder global dos EUA; o vigoroso crescimento das economias emergentes; e o papel e poder crescente de países como a China, por deterem enormes quantidades de reservas de moeda estrangeira (Huang, 2009).

Três meses depois o mesmo Instituto organizou um *workshop* onde foi concluído que o “poder nacional abrangente” dos EUA havia saído mais enfraquecido da crise, tal como o dos seus competidores diretos, mas que tal não punha em causa a sua preponderância global (Huang, 2011: 64).

Em dezembro a Escola Central do Partido e a Fundação para a Educação Sino-Americana organizaram uma conferência internacional onde os participantes concordaram que a crise financeira não simbolizava o fracasso do modelo capitalista americano nem a perda do seu estatuto como superpotência (Wei, 2009: 147-148).

Em junho de 2010 a Universidade de Defesa Nacional levou a cabo um seminário sobre segurança nacional, no qual a maioria dos conferencistas militares concordaram que era necessário que o país construísse uma “força militar poderosa” (*qiangda de junshi liliang*) como instrumento essencial para a solidificação de um “socialismo com características chinesas”. No entanto deveria ser dada prioridade à resolução das questões internas do país, pois destas depende o processo de fortalecimento das forças armadas. A crise financeira foi entendida como sendo mais relevante em termos de impacto negativo para o Ocidente que para a China (Wang e Yang, 2010).

Na mesma linha, aquando da reunião da Associação Chinesa de Relações Internacionais, em setembro de 2010, a conclusão consensual a que chegaram os participantes foi que “...a China não deve confrontar os EUA; nem desestabilizar o sistema internacional em geral; não deve empregar a ideologia como guia da sua política externa; não deve liderar o ‘campo antiocidental’; não deve entrar em conflito com outros países, mesmo quando a razão lhe assiste; deve efetuar compromissos e concessões aprender mais com o jogo dos benefícios mútuos; não deve abdicar da defesa intransigente dos seus interesses vitais relativos à unificação nacional; deve fornecer bens públicos ao sistema internacional e aperfeiçoar a sua imagem tirando vantagens de eventos globais” (Glaser, 2011: 13; Wang, 2011).

Em novembro do mesmo ano, o Instituto Chinês de Relações Internacionais Contemporâneas organizou um conjunto de mesas redondas com alguns dos mais reputados especialistas nacionais que debateram a estratégia global da China perante os mais recentes desenvolvimentos e as tendências evolutivas do sistema internacional. Apesar de alguma divergência quanto à consecução de alguns objetivos de curto/médio prazo, particularmente no plano regional, a maioria deles acabou por subscrever a mesma linha expressa na reunião da Associação Chinesa de Relações Internacionais (Godement, 2011).

Por fim, em maio de 2011 a revista *Qiushi* (Em Busca da Verdade) da Escola Central do PCC publicou um artigo onde sumarizou as perspetivas de vários investigadores de *think tanks* e universidades sobre as tendências das relações sino-americanas nos próximos dez anos (sem autor, 2011b). Wang Jisi desvalorizou a possibilidade de um declínio acentuado de poder por parte dos EUA, porque a sua economia reagiu melhor à crise que as suas congéneres europeias e japonesa, a sua hegemonia militar mantém-se intacta tal como a sua vitalidade tecnológica, e a apelatividade do seu *soft power* foi recuperada durante o mandato do Presidente Barack Obama. Enquanto estes factores prevalecerem não haverá qualquer alteração na preponderância de poder norte-americana. Já Zhang Weiying, ainda que concordando com Wang Jisi, estabelece uma relação direta entre a manutenção do estatuto norte-americano e as ações que a China

poderá vir a efetuar no futuro. O nacionalismo/patriotismo chinês senão forem devidamente controlados através do aprofundamento progressivo das reformas políticas internas e da condução de uma diplomacia eficaz, poderão potenciar o cometimento de erros por parte de Pequim e o estatuto dos EUA sairá reforçado. Se a China não cometer erros a primazia mundial norte-americana não irá perdurar durante muito tempo.

2011- ... : a Quarta Vaga de Debate – “o Rebalancing dos EUA para a Ásia”

Esta vaga teve o seu início há pouco mais de dois anos, facilitada por dois acontecimentos relevantes: o facto de a China ter ultrapassado o Japão em termos de Produto Nacional Bruto, assumindo-se como a segunda maior economia mundial em finais de 2011 e, coincidentemente, o reajustamento da política e estratégia económica, militar e de segurança dos Estados Unidos face à região da Ásia-Pacífico com o intuito de salvaguardar o seu papel de liderança neste “século americano do Pacífico” (Clinton, 2011a e 2011b; Department of Defense, 2012; Panetta, 2012); o qual foi denominado mais comumente na China por “regresso à Ásia” (*chong fan yazhou*).

De forma notável, diga-se, a reação oficial de Pequim tem sido particularmente contida e até conciliatória (ao contrário da sua excessiva assertividade em termos de disputas territoriais marítimas verificada em 2009-2010) (Swaine, 2011a; Swaine e Fravel, 2011; Swaine, 2012a), optando por enfatizar ao longo de 2011 e 2012 a sua participação em mecanismos bi e multilaterais regionais e o papel construtivo que os EUA devem ter na região (Le, 2011), numa aproximação de interesses conjuntos (Deng, 2012; Mingjiang, 2011: 331-351). Pequim acredita que o tempo joga a seu favor (Yao, 2012) devendo esperar por um “erro estratégico” (*zhanlue shang de couwu*) dos EUA para poder efetuar um “segundo ataque” (*hou fazhi ren*) (Zhou, 2012: 78-83), não deixando de compreender o pragmatismo da opção dos EUA que a obrigará a ser ainda mais proactiva na região asiática (Zhen, 2012).

A dimensão militar propriamente dita deste “*rebalancing to Asia*” não tem gerado reações oficiais particularmente histriónicas, tendo até aumentado o número de visitas bilaterais entre as lideranças militares. No entanto o debate tem sido aceso no plano dos *think tanks*, como ficou demonstrado aquando da realização de um seminário em 12 de março de 2012 organizado pelo *China Security Forum* sobre o impacto da estratégia norte-americana de “regresso à Ásia” na segurança da China, o qual reuniu alguns dos mais prestigiados estrategistas chineses³¹ e de outro

31 Sem autor (2012). Sumário do evento disponível sob o título de “Meiguo Zhanlue Zhongxin Dong yi yu Wuoguo Anquan” (A Mudança para Leste do Enfoque Estratégico dos EUA e a Segurança do Nosso País) em http://www.big5.xinhuanet.com/gate/big5/news/xinhuanet.com/world/2012-03/17/c_122846063.htm.

similar patrocinado pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais da Escola Central do PCC, em 5 de maio do mesmo ano³².

Das conclusões divulgadas nos dois eventos trespassa a noção de que a janela de oportunidade estratégica do país pode estar a esgotar-se mais rapidamente do que se pensava, não faltando referências à condicionalidade da aceitação da China do papel construtivo norte-americano, a qual depende da maior ou menor assertividade estratégica e das possíveis interferências regionais de Washington bem como do eventual impacto direto destes sobre os interesses da China. Se estas forem passíveis de agudizarem a percepção relativa a um cerco geoestratégico ao país, sentida e expressa de forma mais direta por militares e estrategistas ligados a *think tanks* do EPL e a institutos de estudos de segurança e defesa (Swaine, 2012b: notas 42 a 55)³³, o país deverá contemplar um conjunto de opções que podem passar desde o aprofundamento da sua relação de cooperação de segurança e defesa com a Coreia do Norte, o Paquistão e a Rússia; como no plano económico, no redirecionar das suas prioridades para fora do Leste asiático, reforçando a cooperação intra-BRICS, na América do Sul, África e Médio Oriente, de forma a contornar o “confinamento geopolítico” que lhe parece querer ser estabelecido por Washington (Hao, 2012: 97-99)³⁴.

É ainda referido o facto de existir um desfasamento entre o discurso norte-americano e as suas ações, que só quando dirimido adequadamente é que fará os países asiáticos acreditarem que os EUA pretendem efetivamente promover a paz e a estabilidade na região (Wang, 2012; Zhu, 2012a). Até lá muitas dúvidas se levantarão ou se agravarão (Wei, 2011), não se sabendo se querem ser parceiros na Ásia ou líderes da mesma (Wei, 2011a) e se não irá institucionalizar uma competição estratégica, que ainda que venha a ser diferente daquela entre os EUA e

32 Sem autor (2012a). Sumário disponível sob o título “Shi Wei Zhuanjia: Zhongguo Jueqi Bixu Yanfang Shiwu” (Dez Peritos: A Ascensão da China Deve Evitar Erros Estratégicos Graves) em *Huanqiu shibao* (Tempos Globais), 11 de maio.

33 O autor analisa de forma excelente as percepções chinesas em cinco áreas: estratégia regional e relações sino-americanas; doutrina de defesa militar e política dos EUA; presença militar norte-americana na região; política de Washington face às disputas territoriais no Sul do Mar da China; e a iniciativa da Parceria Trans-Pacífico. As notas no final do artigo são particularmente ilustrativas das ansiedades de segurança geradas entre estrategistas do EPL pelos recentes desenvolvimentos militares regionais impulsionados pelos EUA. Ver ainda Tian e Zhang (2011), Zhong (2011), Wang (2011), Chase e Purser (2012), Zhu (2012) e Lin (2012).

34 Para uma perspetiva não chinesa sobre as opções que a China poderá ter como: atrair a Coreia do Sul para a sua órbita, continuar a “elogiar” a Índia, construir mísseis e drones em detrimento de plataformas navais, comprar dívida da zona euro, e reforçar apoio político ao Irão, Síria, Venezuela e Cuba, ver Kelly (2012).

a URSS durante a Guerra Fria, não deixará de agudizar as atuais desconfianças e suspeitas mútuas em termos de segurança (Zhang, 2012).

Como caucionou o General Xiong Guangkai, Diretor do Instituto Chinês para os Estudos Estratégicos Internacionais, “Os Estados Unidos não ameaçam por enquanto os interesses vitais da China, pelo que podemos viver com uma potência hegemônica, mas a China terá mais dificuldades em cooperar no futuro devido a comportamentos hegemônicos excessivos norte-americanos, particularmente no espaço asiático”³⁵. O país reconhece que a presença norte-americana na Ásia é um produto da história e uma realidade objetiva e “não procura deter um interesse estratégico exclusivo sobre a região, nem excluir os interesses estratégicos de outras potências” (Cui, 2005; Zhang, 2007: 107-115), no entanto para o Tenente-General Ren Haiquan “a nova estratégia de interferência regional norte-americana irá complicar a evolução na direção de uma nova ordem de segurança regional” (Nicholson, 2012).

Numa referência mais direta, o General Peng Guangqian, vice-Secretário do Comité para as Políticas de Segurança Nacional, mantém o mesmo racional argumentativo mas explicita que “a nova estratégia dos EUA face à China tem seis elementos: (1) encara-a como um adversário; (2) tem no Japão e na Austrália aliados estratégicos-chave; (3) estabelece o incremento da sua presença militar em bases no Pacífico Ocidental; (4) visa a preservação e expansão dos valores ocidentais; (5) visa a conservação de um sistema de domínio económico dos EUA; e (6) pretende separar a China dos países vizinhos” (Peng, 2011).

Outros especialistas referem a possibilidade de países como o Vietname, as Filipinas e o Japão – encorajados por este “*rebalancing* asiático norte-americano” – poderem aproveitar a ocasião para reforçarem “as suas reivindicações” agudizando as disputas territoriais que têm com a China, gerando no processo uma escalada de ações de demonstração de força e de dissuasão que poderão obrigar o governo chinês a responder proporcionalmente de acordo com a interpretação que fará de cada situação no plano externo e interno, o que poderá não ser necessariamente benéfico para a estabilidade regional (Wu, 2012).

Os mesmos especialistas reconhecem a existência de um dilema central para os EUA que resulta da necessidade de ter de demonstrar uma capacidade robusta de empenhamento regional de forma a limitar a perceção chinesa de que estão em

35 Comunicação do General Xiong Guangkai, efetuada em 15 de novembro de 2007, no painel intitulado “*The Asia-Pacific Strategy of Major Powers*”, aquando do Simpósio Internacional sobre Segurança na Ásia-Pacífico, efetuado no Colégio de Estudos de Defesa da Universidade de Defesa Nacional do Exército Popular de Libertação. Questionado pelo autor se a multipolaridade permitiria mitigar esta futura dificuldade cooperativa da China, o General Xiong referiu que “sim, mas poderia não ser suficiente” (notas do autor).

declínio. No entanto estas ações irão ser encaradas por Pequim com resiliência e como sendo um desafio norte-americano aos seus interesses nacionais e vitais, pelo que o conceito de “*rebalancing to Asia*” é interpretado na verdade como um “*rebalancing of power*” direcionado à China (Wang, 2011; Wang [Tian], 2011; Qi, 2011).

Ou seja o “regresso dos EUA à Ásia” tende assim a ser percecionado como uma “estratégia abrangente e multidimensional de contenção 2.0 da China” que no plano da segurança e defesa segue um arco geográfico periférico que começa na Ásia Central (Afeganistão e Quirguistão³⁶), passa pela Índia, pretende entrar por Myanmar, continua pela Tailândia, Singapura, Malásia, Vietname, Filipinas, Taiwan, Coreia do Sul e Japão, com a Mongólia, a Indonésia e a Austrália numa segunda linha não menos importante – num *upgrade* do sistema regional de *hub and spokes* remanescente da Guerra Fria (Dai, 2010; Yang, 2005a: 141-142; Meng, 2003: 86).

A criação da Parceria Trans-Pacífico em finais de 2011 - ainda que tenha sido uma ideia inicial do Brunei, Singapura, Chile e Nova Zelândia em 2005 à qual os EUA só juntaram em 2008 – é vista como uma dimensão geoeconómica deste mesmo *balancing* e “cerco” (Li, 2012: 17-27; Yang, 2012: 57), pois a maioria dos países participantes têm relações de cooperação político-militar com os EUA (Song, 2011; Ding e Ji, 2011). É advogado por alguns investigadores o desenvolvimento e implementação de uma estratégia regional ainda mais afirmativa e atrativa economicamente por parte da China como resposta a este “*soft encirclement* norte-americano” (s.a., 2011). Perante esta perceção relativa a estes novos desenvolvimentos na envolvente externa regional alguns estrategistas como Zhang Weiwei (2011; 2012: 15 e 27), Yan Xuetong (2012) e Ren Weidong (2012) sugerem que talvez comece a ser aconselhável ao país ajustar a sua grande estratégia de forma a responder ao competidor direto norte-americano, tirando partido de algumas vulnerabilidades deste, como aconselha por exemplo, o vice-Presidente da Academia de Ciências Sociais de Xangai, Huang Renwei (2012). Outros vão mais longe ao advogar, por exemplo, o repensar da estratégia tradicional de não participação em alianças (Fen, 2012: 129-148). Não obstante analistas como Wang Honggang (2011a) defendem que apesar dos novos desafios estratégicos e de segurança regional que os EUA colocam à China, tal opção não faz sentido porque a linha estratégica e de segurança nacional não visa substituir o poder militar norte-americano na Ásia ou noutros pontos do globo, alterando o equilíbrio do sistema, pois as vantagens associadas à preservação do atual sistema ainda suplantam as desvantagens.

No entanto é reconhecida quase transversalmente a necessidade de se recalibrar a dinâmica competitiva sino-americana, pois o atual mecanismo de diálogo estratégico visa preservar o *status quo* entre os dois países sem ter em atenção os devidos

36 De onde sairão em 2014 com o término da concessão da base aérea de Manas.

interesses da China, os quais poderão vir a ser ameaçados com esta nova linha de ação estratégica regional de Washington. Se o governo norte-americano pretender preservar o equilíbrio estratégico bilateral deve ter em atenção – segundo alguns estrategistas – o respeito pelas reivindicações de soberania territorial da China (Sul do Mar da China) e pela abordagem negocial cooperativa de Pequim, não interferindo nas questões de Taiwan, do Tibete e de Xinjiang³⁷.

Outros advogam a preservação de uma posição de não resposta demasiado assertiva à ofensiva geoestratégica asiática dos EUA, a qual, não obstante, deverá funcionar como um catalisador para que a sua política externa regional efetue um esforço adicional de introspeção no sentido de aperfeiçoar mais e melhor a atratividade internacional da sua grande estratégia de “desenvolvimento pacífico” (Zhu, 2011: 5-6; Wu, 2011, Shen, 2012). Um ponto parece comum a todos os campos: é o de que existe um crescente défice de confiança mútua nas relações bilaterais sino-americanas (Lanxin, 2012: 113).

Observações Conclusivas

Os debates que orbitam a “grande estratégia de Desenvolvimento Pacífico” da China ilustram na sua essência a existência de uma vigorosa envolvente intelectual que marca uma rotura com o passado, onde a aprovação e divulgação de um conceito ou formulação ideológica pela liderança central era mais do que suficiente para a sua aceitação e divulgação sem que houvesse uma discussão tão especializada quanto abrangente. Refletem concomitantemente uma maior abertura desta mesma liderança política face à multiplicidade de posições e de argumentos relativos à condução da política externa chinesa, demonstrando por vezes a capacidade – inaudita há poucas décadas atrás – de reavaliar esta mesma política com base em algumas das recomendações/sugestões resultantes destes debates.

Se o fator de tomada de decisão é a quantidade de sugestões/críticas ou a qualidade das mesmas é algo que não se sabe porque desconhece-se o maior ou menor grau de influência decisória que muitos dos *think tanks* e respetivos investigadores, diplomatas e militares possuem, bem como os mecanismos de filtragem vertical interna dos inúmeros relatórios que são produzidos – nomeadamente quantos e quais chegam efetivamente a debate e decisão tanto no Comité do Politburo, no Conselho de Estado ou nas reuniões dos diversos “Pequenos Grupos de Líderes” (Jakobson e Knox, 2010).

Dos quatro debates relativos à implementação da grande estratégia, tanto o pri-

³⁷ Comunicações dos Professores Zhu Feng (Universidade de Pequim), Xing Guangcheng (Academia Chinesa de Ciências Sociais) e Li Bin (Universidade Tsinghua) no Simpósio Internacional sobre Segurança na Ásia-Pacífico em novembro de 2007 em Changping, Pequim (notas do autor). Ver também Li (2011).

meiro como o último (que continuará a decorrer), respetivamente sobre a “ascensão/desenvolvimento pacífico” e sobre o “*rebalancing* dos EUA para a Ásia” são os mais relevantes, por marcarem quer uma dimensão percetiva interna de um acentuado crescimento de poder da China quer um constrangimento externo que se crê estar em implementação relativamente à continuidade deste mesmo crescimento, reforçado ainda pelo facto de ambos coincidirem com dois períodos de transição geracional no núcleo central e coletivista da liderança do PCC - período tradicionalmente delicado em termos de política interna.

Permite também constatar que a moldura de atuação estratégica da China alterou-se drasticamente nos últimos dez anos, em resultado de mudanças geopolíticas associadas a uma “Era de híper-globalização” que acentuou a internacionalização da sua economia em resultado da sua adesão à Organização Mundial de Comércio. Como a China tem agora interesses políticos, económicos e de segurança de cariz global, esta interdependência gera oportunidades e desafios acrescidos para a implementação da sua grande estratégia de “desenvolvimento pacífico”, podendo vir a acentuar um défice percetivo externo quanto às suas intenções e objetivos, condicionando a ampla latitude operativa de *low profile* de que beneficiou até agora.

Este contexto coloca os novos líderes chineses numa espécie de *terra incognita*, pois não existe qualquer precedente na história da China em que esta tenha estado tão emersa no sistema internacional como atualmente, o que justifica estes acérrimos debates e as diferentes e conflitantes perspetivas sobre o papel e atuação do país no seio do mesmo (Yan, 2001: 33-39).

A liderança em Pequim sempre procurou maximizar os ganhos resultantes da sua imersão na economia mundial e simultaneamente limitar ao máximo os fatores que possam fragilizar a sua legitimidade interna. Ao mesmo tempo que deseja evitar uma rivalidade aberta com os EUA, não deixará de bloquear, subverter e contornar os esforços que crê como de “condicionamento à sua ascensão” por parte de Washington, o que requer ações ambiciosas mas não abertamente confrontacionais no plano da sua política externa. Esta estratégia resulta do reconhecimento tácito de que as repetidas asserções sobre a sua “ascensão pacífica” parecem ter caído em “ouvidos moucos norte-americanos” – pouco recetivos à compreensão de princípios Confucionistas que privilegiam o ajustamento moral ao mundo em detrimento de um domínio racionalista do mesmo – preferindo anotarem e reagirem face à infração parcelar das três primeiras das seis garantias da estratégia de “desenvolvimento pacífico”, particularmente notórias entre 2009 e 2010, incentivadas pela crise financeira internacional e pela perceção de que o “declínio elegante” dos EUA era agora um processo inevitável.

O tom e o conteúdo de várias declarações oficiais de Pequim face aos EUA e a alguns dos seus aliados regionais asiáticos bem como a maior assertividade geoes-

tratégica relativamente às disputas territoriais marítimas no Sul do Mar da China e no Leste do Mar da China durante estes dois anos confirmam esta percepção.

No entanto, esta opção revelou-se particularmente contraproducente para os interesses regionais chineses, levando a uma maior aproximação no plano da segurança e defesa de vários países da ASEAN aos EUA bem como à reformulação da estratégia de Washington para a região.

Perante a envolvente de segurança regional agora menos favorável, em finais de 2010 e durante os anos de 2011-2012, a China recuperou um discurso mais moderado, conciliador e de “controlo de danos”, no qual reafirmou as suas intenções pacíficas reconhecendo através de Zheng Bijian e do Conselheiro de Estado Dai Bingguo, que a estratégia de “desenvolvimento pacífico” tinha de ser reajustada de acordo com a linha política tradicional de política externa assente na prudência, modéstia e cautela (*tao guang yang bui*) e na partilha de interesses comuns (Dai, 2010; Zheng, 2011: 22-25).

Concomitantemente, Pequim está agora novamente numa posição geoestratégica mais defensiva, mas não descurará a possibilidade de aproveitar as oportunidades que lhe surgirem para obter a iniciativa e alguns ganhos ao nível tático, os quais se todos somados continuarão a conferir-lhe uma crescente autoconfiança e preponderância internacional, na melhor tradição estratégica de Deng Xiaoping. Mas esta estratégia de preservação de um *low profile* que é ciclicamente recauchutada (People’s Daily Online, 2012), não pode continuar a ser aplicada indefinidamente porque padece cada vez mais de contradições entre os objetivos de desenvolvimento nacional e a dinâmica crescentemente fluida – não necessariamente mais estável – existente no sistema internacional (Monteiro, 2012: 9-40) e na Ásia-Pacífico em particular (Friedberg, 2011: 138-139), agravada nas palavras de Edward Luttwak (2012: 260), “por uma cultura estratégica que tem tanto de intelectualmente sedutor quanto de disfuncional”. A assunção de posições por vezes ambíguas em termos de política externa e de segurança – algumas das quais contraditórias com as ações conduzidas por Pequim no plano regional asiático entre 2009-2010 – ainda que com o intuito de manter em aberto o maior número de opções em prol da prossecução de objetivos de estabilidade e desenvolvimento interno, acabam por demonstrar mais limitações que virtudes, algo de particularmente delicado quando o país está uma vez mais numa encruzilhada – num novo “período crítico”³⁸.

No plano interno, os ingredientes do atual modelo de desenvolvimento económico e político estão a aproximar-se do final do seu prazo de validade, requerendo cor-

38 Como enfatizou o Primeiro-Ministro Wen Jiabao, aquando do seu relatório ao Congresso Nacional do Povo, em 5 de março de 2012, ao advogar reformas estruturais profundas no plano político e económico, sob pena de uma estagnação e eventual colapso futuro (Wen, 2012: 544-545).

reções decisivas para garantir a estabilidade política e social e a continuidade do seu desenvolvimento económico a longo prazo – uma tarefa complexa mas não de todo impossível para a nova geração de políticos, liderada por Xi Jinping.

Por outro lado a superpotência norte-americana está a desenvolver um conjunto de ações políticas, económicas e militares ao abrigo de uma formulação por enquanto meramente semântica (“*Asia pivot* ou do *rebalancing to Asia*”) mas que é interpretada como um “Obamanismo (*Aobama zhuyi*) apoiado num *smart containment power* (*zhineng ezhi quanli*) da China” (s.a., 2011c), que visa constringer no mínimo, e conter no máximo, tanto a liberdade de ação desta como a sua influência regional, podendo em última análise serem consideradas como passíveis de justificar um reajustamento mais rápido e acentuado da sua grande estratégia, como se pode extrapolar pela acesa quarta vaga de debates iniciada em 2011³⁹.

Como as linhas divisórias entre a política interna e a política externa chinesa tendem a ser cada vez mais ténues, cada opção que a China tomar no plano interno terá repercussões no plano internacional e vice-versa. Subjacente a tais opções estará a forma como a China se perceberá na escala de poder relativo, quais serão os seus objetivos a longo prazo no plano regional (coexistência, preponderância ou primazia), e como perceberá a continuação ou não da primazia dos EUA no sistema internacional e na Ásia em particular (Li, 2004: 10-11).

Num período de transição de poder para a quinta geração de líderes políticos chineses e de uma persistente instabilidade económica e financeira global – ainda que para Pequim inserida numa janela de oportunidade estratégica (*xhanlue jiyu qi*), o qual não se prolongará para além de 2020 – tal implica para o novo governo a consecução de duas grandes tarefas: a necessidade de readaptar o seu discurso de “desenvolvimento pacífico” à continuidade da ascensão da China no seio do sistema internacional que deseja que seja estável e “harmonioso” (Xia, 2004: 58; Yang, 2003: 60-67; Liu, 2003: 19-21); e a inevitabilidade de ter de tomar decisões tão claras quanto difíceis em termos de política externa, as quais não pode continuar a protelar e/ou mitigar sob um lema de preservação de um “*low profile*” ante a primazia global norte-americana.

Neste contexto, as declarações de Xi Jinping aquando de uma reunião com o Secretário do Tesouro dos EUA, Henry Paulson, em Pequim em finais de 2011, e da sua visita aos EUA em fevereiro de 2012, podem indiciar uma primeira alteração na linha estratégica de relacionamento bilateral sino-americano, passando da anterior

39 Em boa verdade espoletado através do debate entre Shen Dingli, diretor do Centro de Estudos Americanos da Universidade de Fudan; Ni Feng, diretor do Instituto de Estudos Americanos da Academia Chinesa de Ciências Sociais; Han Xudong, professor do Departamento de Estratégia da Universidade de Defesa Nacional e Ding Gang, editor do jornal “Diário do Povo” descrito no *Global Times* (2010).

“lógica de redução das diferenças” (*mi he fenqi*) para uma de “gestão e controlo das diferenças” (*guan kong fenqi*)⁴⁰.

Ainda que o “*rebalancing* asiático” dos EUA possa vir a ter tanto de *containment* da China quanto a ascensão desta terá de pacífico, não deixa de ser relevante notar o facto de a expressão *hedging* face a Pequim (*i.e.* “cooperar quando se pode e dissuadir quando se deve”) – com a sua instrumental e utilitária ambiguidade e flexibilidade estratégica – ter desaparecido do léxico diplomático e académico regional asiático desde meados de 2012. Vaticinar tanto otimística como pessimisticamente o comportamento futuro da China em termos de segurança regional parece-nos ser atualmente prematuro no melhor dos casos e desnecessariamente provocador no pior deles, pelo que se avizinham tempos interessantes resultantes de um dinâmico e persistente *great power balancing game* na região asiática.

Referências

- Bell, Daniel (2008). *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. New Jersey: Princeton University Press.
- Blum, Samantha (2003). “Chinese Views of U.S. Hegemony”. *Journal of Contemporary China* n.º 35, pp. 239-264.
- Cai, Jianwei (ed) (1996). *Zhongguo da Zhanlue: Lingdao Shijie de Lantu* (A Grande Estratégia da China: Um Modelo para uma Liderança Mundial). Haikou: Hainan chubanshe.
- Carlson, Allen (2005). *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Carriço, Alexandre (2012). *Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma Desconstrução do Discurso e das Perceções de (In)segurança*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Chance, Giles (2010). *China and the Credit Crisis: The Emergence of a New World Order*. New York: Wiley.
- Chase, Michael e Benjamin Purser (2012). “Pivot and Parry: China’s Response to America’s New Defense Strategy”. *China Brief* n.º 6. Disponível em http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/txt_tnews%5Btt_news%5D=39143&cHash=284d79d86e352a6be468df1a6ef1161f.

40 Ainda mais justificado pelo *lapsus linguae* de Barack Obama aquando do terceiro e último debate para as eleições presidenciais de 2012, no qual classificou a China como sendo “um adversário e um parceiro” (Rogin, 2012). Ver também Xie (2011) e Zhu (2012b). Para uma soberba análise sobre os dilemas das relações sino-americanas e os riscos que as pautam ver Kissinger (2011: 540-548).

- Chen, Peiyao e Xia Liping (2004). *Xin Shiji Jiyuqi yu Zhongguo Guoji Zhanlue* (O Período de Oportunidade no Novo Século e a Estratégia Internacional da China). Beijing: Shijian chubanshe.
- Chen, Qinghong (2009). “Shijie Jinrong Weiji dui Guoji Geju de Yingxiang Yantaohui Huiyi Zongsu” (Sumário da Conferência sobre o Impacto da Crise Financeira Global na Situação Internacional). *Xin yuanyan* n.º 9 (Novo Pensamento), pp. 2-4.
- Chen, Xiankui e Xin Xiangyang (2004). “Zhongguo Heping Jueqi shi fou Keneng?” (É ou Não Possível a Ascensão Pacífica da China?). Disponível em [http:// china.com.cn/xsbs/txt/2004-08/30/content_5648323.htm](http://china.com.cn/xsbs/txt/2004-08/30/content_5648323.htm).
- Chen, Yugang (2009). “Jinrong Weiji, Meiguo Shuailuo yu Guoji Guanxi Geju Bianpinghua” (A Crise Financeira, o Declínio Americano e o Achatamento da Estrutura Internacional). *Shijie jingji yu zhengzhi* n.º 5 (Economia e Política Mundial), pp. 28-34.
- Chih, Yishih (1993). *China Just the World: the Morality in Chinese Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Chu, Shulong (1999). “Zhongguo de Guojia Liyi, Guojia Liliang, he Guojia Zhanlue” (Interesses nacionais, Poder Nacional e Estratégia Nacional da China). *Zhanlue yu Guanli* n.º 4 (Gestão e Estratégia), pp. 1-21.
- Clinton, Hillary (2011). “Remarks on Principles for Prosperity in the Asia-Pacific”. Hong Kong, 25 de julho. Disponível em [http:// www.state.gov/secretary/rm/2011/07/169012.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/169012.htm).
- Clinton, Hillary (2011a). “America’s Pacific Century”. *Foreign Policy*, November. Disponível em [http:// foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/america_pacific_century?page=full](http://foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/america_pacific_century?page=full).
- Cui, Liru (2009). “Globalization Era vs International Order Transformation”. *Contemporary International Relations*, May/Jun. Disponível em [http:// www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=912](http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=912).
- Cui, Liru (2010). “Quanqiu Shidai yu Duoqi Shijie” (Um Mundo Multipolar na Era da Globalização). *Xiandai guoji guanxi* n.º 1 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 1-4.
- Cui, Liru (2012). “Peaceful Rise: China’s Modernization Trajectory”. Disponível em [http:// www.cicir.ac.cn/english/newsView.aspx?nid=3989](http://www.cicir.ac.cn/english/newsView.aspx?nid=3989).
- Cui, Tiankai (2005). “Zhongguo Daibiao Chanshu Xinanquanguan, Chengbu Xunqiu Paitaxing Zhanlue Liyi” (Representante Chinês Explica o Novo Conceito de Segurança Proclamando a Não Inclinação para a Prosecação de Interesses Estratégicos Exclusivos). Disponível em [http:// news.sina.com.cn/2005-06-05-00106081722s.shtml](http://news.sina.com.cn/2005-06-05-00106081722s.shtml), 5 de junho.
- Dai, Bingguo (2010). “Janchi zhou Heping Fazhan Zhi lu” (Adesão ao Caminho do Desenvolvimento Pacífico). *Waijiaobu wangzhan* (Ministério dos Negócios Estrangeiros), 6 de dezembro.
- Dai, Xu (2010). “C Xing Baowei Quan” (O Cerco em Forma de C). *Beijing Wenxue* n.º 3 (Literatura de Beijing).
- Deng, Yushan (2012). “Build Trust to Avert Tragedy”. *Xinhua*, 7 de maio. Disponível em [http:// news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-05/07/c_131573482.htm](http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-05/07/c_131573482.htm).
-

- Deudney, Daniel e G. John Ikenberry (2012). *Democratic Internationalism: An American Grand Strategy for a Post-exceptionalist Era*. Council on Foreign Relations. Disponível em <http://www.cfr.org/united-states/democratic-internationalism-american-grand-strategy-post-exceptionalist-era/p29417>.
- Department of Defense (2012). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. janeiro. Disponível em http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
- Ding, Gang (2009). “Guojia Caifu Yunyong, Guanjian shi Gongping” (É Justo Aplicar a Riqueza das Nações”. *Huaiqiu shibao* (Tempos Globais), 13 de março. Disponível em <http://world.huanqiu.com/roll/2009-03/409292.html>.
- Ding, Gang, e Ji Peijuan (2011). “Mei Licu Fan Taipingyang Huoban Guanxi” (EUA Atribuem Grande Importância à PTP). *Renmin ribao* (Diário do Povo), 27 de julho. Disponível em http://news.xinhua.com/world/2011-07/27/c_121725596.htm.
- Fang, Guangshun (2007). “Duoyuan Wenhua de Hexie Fazhan yu Goujian Hexie Shijie” (O Desenvolvimento de uma Cultura Harmoniosa e Plural e a Construção de um Mundo Harmonioso) em Ma Zhengang (ed), *Jianshe Hexie Shijie de Zhanlue Huanjing yu Lilun Tansuo* (A Envolvente Estratégica e Explorações Teóricas para a Construção de um Mundo Harmonioso). Beijing: Dangdai shijie chubanshe, pp. 55-64.
- Fen, Zhang (2012). “China New Thinking on Alliances”. *Survival* n.º 5, pp. 129-148.
- Feng, Zhaokui (2003). “Lun Zhongri Guanxi Xinsiwei” (Sobre o Novo Pensamento das Relações Sino-Japonesas). *Shijie jingji yu zhengzhi* n.º 9 (Economia Mundial e Política), pp. 1-17.
- Friedberg, Aaron (2011). *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: Norton.
- Gaddis, John Lewis (1982). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York: Oxford University Press.
- Gao, Quanxi (2004). “Chaoyue Zhangzheng yu Heping: Yizhong Zhengzhi Zhaxue de Sikao” (Ultrapassar a Paz e a Guerra: Um Pensamento Político-Filosófico). Disponível em <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=6545>.
- Gao, Zugui e Liu Yu (2010). “The Great Financial Crisis Catalyzes Great Transformations and Adjustments”. *Contemporary International Relations*, Mar/Apr. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=1927>.
- Gill, Bates e James Mulvenon (2002). “Chinese Military-Related Think Tanks and Research Institutions”. *The China Quarterly* n.º 171, pp. 617-624.
- Glaser, Bonnie e Phillip Saunders (2002). “Chinese Civilian Foreign Policy Research Institutes: Evolving Roles and Increasing Influence”. *The China Quarterly* n.º 171, pp. 597-616.
- Glaser, Bonnie e Evan Medeiros (2007). “The Changing Ecology of Foreign Policy-Making in China: The Ascension and Demise of the Theory of ‘Peaceful Rise’”. *The China Quarterly* n.º 190, pp. 291-310.
- Glaser, Bonnie e Benjamin Dooley (2009). “China’s 11th Ambassadorial Conference Signals Continuity and Change in Foreign Policy”. *China Brief* n.º 22, pp. 8-12.

- Glaser, Bonnie (2011). *A Shifting Balance: Chinese Assessments of U.S. Power*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Disponível em http://csis.org/files/publication/110613_glaser_CapacityResolve_web.pdf.
- Global Times (2010). "US Strategy Aimed at Hearts and Minds". Disponível em <http://www.globaltimes.cn/opinion/commentary/2010-06/538012.html>.
- Godement, François (2011). "China Debates its Global Strategy". *China Analysis*. Disponível em http://www.ecfr.eu/page/China%20Analysis_China%20debates%20its%20global%20strategy_April2011.pdf.
- Goldstein, Avery (2006). *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press.
- Gray, Colin (2009). *Fighting Talk: Forty Maxims on War, Peace and Strategy*. Washington: Potomac books.
- Guan, Mengjue (1984). "Jianshe you Zhongguo Tese de Shehui Zhuyi Jingji Chutan: Xuexi Deng Xiaoping Wenxuan Zhaji" (Um Exame Preliminar da Construção da Economia Socialista com Características Chinesas). *Jilin shehui kexue xuebao* n.º 2 (Jornal de Ciências Sociais de Jilin), pp. 2-24.
- Guo, Baogang e Li He (eds) (2012). *The Chinese Labyrinth: Exploring China's Development Model*. Lanham: Lexington Books.
- Guo Shuyong (2004). *Daqiao Jueqi Yanjiu de Luoji Qidian* (A Lógica da Investigação sobre a Ascensão das Grandes Potências). Disponível em <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=6233>.
- Guo, Xingang (2003). "Meiguo Quanqiu Zhanlue de Zhongxin Zhuanyi" (A Mudança das Prioridades Estratégicas Globais dos EUA). *Guoji wenti yanjiu* n.º 2 (Estudos Internacionais), pp. 41-45.
- Guo, Yuli, Lin Xinzhu e Chu Shulong (2009). "Meiguo, Zhongguo de Fazhan Bianhua yu Shijie Geju" (Mudanças Incrementais na China e Estados Unidos: o que Significam para o Mundo). *Xiandai guoji guanxi* n.º 4 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 37-40.
- Haass, Richard (2008). "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance". *Foreign Affairs* May/June. Disponível em http://www.foreignaffairs.org/20080501fessay87304/richard_n_haass/the_age_of_nonpolarity.html.
- Halper, Stefan (2010). *The Beijing Consensus*. New York: Basic Books.
- Hao, Yufan (2012). "Zhongguo Yinggai Xuehui Yousuo Zuowei" (A China Necessita de Dominar a Forma como Deve 'Alcançar Algo'). *Caijing* n.º 314 (Finanças), pp. 97-99.
- Harvard University Gazette (2003), 10 de dezembro. Disponível em <http://www.news.harvard.edu/gazette/2003/12.11/10-wenspeech.html>.
- He, Liangliang (2012). "Zhongguo yu Zhizheng TPP" (China Planeia Contrabalançar Influência da PTP). *Ibtimes.com.cn*, 17 de janeiro. Disponível em http://www.ibtimes.com.cn/articles/20120117/050402_all.htm.

- He, Xin (1996). *Zhonghua Fuxing yu Shijie Weilai* (O Reavivar da China e o Futuro do Mundo). Chengdu: Sichuan renmin chubanshe (2 volumes).
- Hill, Charles (2010). *Grand Strategies: Literature, Statecraft, and World Order*. New Haven: Yale University Press.
- Horizon Research and Consulting Group (2010). “Rentong yu Qiwang: Zhongguo Gongzhong he Zaihua Waiguoren Yanzhong de Zhongguo Guojia Diweiguan Diaocha” (Identidades e expectativas: Uma Sondagem sobre o Estatuto Internacional da China aos Olhos do Público Chinês e dos Estrangeiros). Disponível em <http://www.cdrf.org.cn/a/China%20Development%20Forum/2010/diweibaogao.pdf>
- Hu, Angang (2004). “Ruhe Kandai Zhongguo Jueqi” (Como Perceber a Ascensão da China) em Meng Honghua (ed), *Zhongguo: Daguo Jueqi* (China: A Ascensão do Poder). Hangzhou: Zhejiang renmin chubanshe.
- Huang, Renwei (2012). “Zhua Zhu Meiguo Juxian Zhengqu Geng da Jiyu” (Aproveitar as Limitações Americanas para Obter Novas Oportunidades). *Xinhua*, 20 de dezembro. Disponível em http://news.xinhuanet.com/world/2012-12/20/c_124122632.htm
- Huang, Xiaoming, Alexander Tan e Bandyopadhyay (eds) (2012). *China, India and the End of Development Models*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huang, Ying (2009). “Summary of Symposium on the First Anniversary of the World Financial Crisis”. *Contemporary International Relations*, Nov/Dec. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=931>.
- Huang, Ying (2009a). “Jinrong Weiji Zhounian Zuotanhui Jiyao” (Sumário do *Workshop* sobre o Aniversário da Crise Financeira). *Xiandai guoji guanxi* n.º 11 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 4-8.
- Information Office of the State Council of the People’s Republic of China (2005). *China’s Peaceful Development Road*. Disponível em <http://www.gov.cn/english/2005/Dec/152669.htm>.
- Information Office of the State Council of the People’s Republic of China (2011). *White Paper on China’s Peaceful Development*. Disponível em http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm.
- Jakobson, Linda e Dean Knox (2010). *New Foreign Policy Actors in China*. SIPRI Policy Paper n.º 26. Disponível em <http://www.sipri.org/files/PP/SIPRIPP26.pdf>.
- Jiang, Xiyuan e Xia Liping (2004). *Zhongguo Heping Jueqi* (Ascensão Pacífica da China). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe.
- Jiang, Ye (2002). “Will China be a “Threat” to Its Neighbors and the World in the Twenty First Century?”. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, pp. 55-68. Disponível em <http://www.ritsumeikan.ac.jp/acd/cg/ir/college/bulletin/e-vol1/1-4jiang.pdf>.
- Jiang, Yong (2008). “Jintong Weiji de Yingxiang yu Zhongguo de Cuice” (Implicações da Crise Financeira e Estratégia da China). *Shijie jingji yu zhengzhi* n.º 12 (Economia e Política Internacional), pp. 12-21.

- Jiang, Zemin (2002). "Full Text of Jiang Zemin's Report at 16th Party Congress", Section 9, "On the International Situation and Our External Work". Beijing, 8 de novembro. Disponível em http://english.people.com.cn/200211/18/eng20021118_106985.shtml.
- Jingbian, Chengyu Cidian (2005). "Shanghai Oraz Taoguang Yanghui de Tejiu Shenmingli" (A Persistente Relevância do Provérbio *Taoguang Yanghui*). Disponível em http://news.xinhuanet.com/comments/2005-11/07/content_3744965.htm.
- Jindi, Wangtian (2009). *Daquo Youxi: Kan Zhongguo Ruhe Keying Shijie* (Jogo das Grandes Potências: Como a China Prevalece no Mundo). Beijing: Shijie zhishi chubanshe.
- Jiang, Yong (2011). "Problems facing China's going out". *Contemporary International Relations*, Sep/Oct. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=3342>.
- Kallio, Jyrki (2011). *Tradition in Chinese Politics: The Party-state's Reinvention of the Past and the Critical Response from Public Intellectuals*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Kagan, Donald (2003). *The Peloponnesian War*. New York: Viking Press.
- Kelly, Robert (2012). "How China Could Counter Obama's Asia Pivot". Disponível em <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/04/05/how-china-could-counter-obamas-asia-pivot/>
- Kennan, George (1950). *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kennedy, Paul (1988). *Ascensão e Queda das Grandes Potências* (2 volumes). Mem-Martins: Europa-América.
- Kennedy, Paul (1991). "Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition" em Paul Kennedy (ed), *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven: Yale University Press, pp. 1-7.
- Kim, Samuel (1993). "Sovereignty in the Chinese Image of World Order" em R. J. Macdonald (ed), *Essays in Honor of Wang Tieya*. London: Kluwer Academic.
- Kissinger, Henry (2011). *On China*. London: Penguin.
- Kuhn, Robert (2010). *How China's Leaders Think*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia).
- Kuo, Shuyong (2005). "Lun Zhongguo Jueqi Yu Shijie Zhixu De Guanxi" (Sobre a Relação entre a Ascensão da China e a Ordem Mundial". *Taipingyang xuebao* n.º 6 (Jornal do Pacífico), pp. 3-11.
- Lanxin, Xiang (2012). "China and the 'Pivot'". *Survival* n.º 5, pp. 113-128.
- Lampton, David (2008). *The Three Faces of Chinese Power: Might, Money, and Minds*. Berkeley: University of California Press.
- Layne, Christopher (1993). "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise". *International Security* n.º 4, pp. 5-51.
- Layne, Christopher (2006). *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca: Cornell University Press.

- Le, Yucheng (2011). "The Rapid Development of China's Diplomacy in a Volatile World". Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zygy/g yhd/t890675.htm>.
- Li, Bin (2008). "Insights into the Mozi and their Implications for the Study of Contemporary International Relations". *Chinese Journal of International Politics* n.º 2, pp. 421-454.
- Li, Erbing (2004). *Zhongguo 21 Shiji Qianqi Duiwai Zhanlue de Xuanze* (Escolhas de Política Externa da China no Início do Século 21). Beijing: Bei chubanshe.
- Li, Hongmei (2009). "US Hegemony Ends, Era of Global Multipolarity Enters". *People's Daily*, 24 de fevereiro. Disponível em <http://english.peopledaily.com.cn/90002/96417/6599374.htm>.
- Li, Jingzhi (2003). "Shijie Geju he Daguo Guanxi de Xinbianhua: Yilake Zhangzheng ji qi Yingxiang Xiping" (Alterações no Padrão Mundial e as Relações entre as Grandes Potências: uma Análise da Guerra do Iraque e do seu Impacto). *Guoji lutan* n.º 3 (Fórum Internacional), pp. 1-8.
- Li, Jinmin (2011). "Nanhai Zhengyi Xianzhuang yu Quwai Daguo de Jieru" (O Sul do Mar da China: Disputas e Grandes Potências Externas). *Xiandai Guoji Guanxi* n.º 2 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 16-32.
- Li, Qiang (2004). "Heping Jueqi yu Zhongguo Fanzhan Zhanlue de Xuanze (Ascensão Pacífica e Opção de Desenvolvimento Estratégico da China). Disponível em <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=7451>.
- Li, Xiangyang (2012). "TPP, Zhongguo Jueqi Guocheng Zhong de Zhongda Tiaozhan" (PTP: Um Sério Desafio à Ascensão da China). *Guoji jingji pinglun* n.º 2 (Revista de Economia Internacional), pp. 17-27. Disponível em <http://iaps.cass.cn/upload/2012/04/d20120404000752112.pdf>.
- Li, Yonghui (2009). "Jinrong Weiji, Guoji xin Zhixu yu Zhongguo de Xuanze" (Crise Financeira, Nova Ordem Mundial e Escolhas da China). *Xiandai guoji guanxi* n.º 3 (Relações Internacionais Contemporâneas).
- Lieberthal, Kenneth e Wang Jisi (2012). *Addressing US-China Strategic Distrust*. John L. Thornton China Center at Brookings. Disponível em http://www.brookings.edu/~media/reserach/files/papers/2012/3/30%20us%20china%20lieberthal/0330_china_lieberthal.pdf.
- Lin, Limin (2010). "World Geopolitics and China's Choices". *Contemporary International Relations*, May/Jun. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=1940>.
- Lin, Limin (2012). "Sino-U.S. Relations "Paradigms" and China's U.S. Strategy". *Contemporary International Relations* n.º 3, May/Jun. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=4086>.
- Liu, Baolai (2011). "It is Too Early to Speak Unfavorably of the U.S. Decline". *Jiefang Daily*, 14 de dezembro. Disponível em http://news.xinhuanet.com/world/2011-12-14/c_122418506.htm.
- Liu, Bin (2003). "Shilun Ershi Nian de Guoji Zhanlue de Zhengming ji qi Qishi Yiyi" (Sobre

- Duas Décadas do Período Internacional de Oportunidades Estratégicas). *Guoji Gunaxi Xueyuan Xuebao* n.º 6 (Jornal da Universidade de Relações Internacionais), pp. 19-21.
- Liu, Jianfei (2009). "Sino-US Relations and Building a Harmonious World". *Journal of Contemporary China* n.º 60, pp. 479-490.
- Liu, Jianfei (2009a). "Guoji Jinrong Weiji Beijing xia de Zhongguo Duiwai Zhanlue" (A Estratégia Externa da China no Pano de Fundo da Crise Financeira Internacional). *Tansuo yu zhengming* n.º 3 (Exploração e Perspetiva Livre), pp. 2-16.
- Liu, Mingfu (2010). *Zhongguo Meng: Hou Meiguo Shidai de Daguo Siwei yu Zhanlue Dingwei* (O Sonho da China: Pensamento de Grande Potência e Orientação Estratégica na Era Pós-Americana). Beijing: Zhongguo youyi chuban gongsi.
- Liu, Yazhou (2004). *Da Guoce* (A Grande Estratégia Nacional). Disponível em <http://www.yannan.cn/data/detail.php>.
- Liu, Yazhou (2005). *Xinnian yu Daode* (Fé e Moralidade). Disponível em <http://www.yannan.cn/data/detail.php>.
- Lu, Gang e Yong Xuedang (2004). *Zhongguo Weixi Shei? Jiedu "Zhongguo Weixie Lun"* (Para Quem é a China uma Ameaça? Interpretação da Teoria da Ameaça Chinesa). Shanghai: Xueshu chubanshe.
- Luo, Shou e Wang Guifang (2005). "Zhongguo Heping Jueqi de Neihan ji qi Tujing" (O Significado Intrínseco do Percurso de Ascensão da China) em Yan Xuetong e Sun Xuefeng (eds), *Zhongguo Jueqi ji qi Zhanlue* (A Ascensão da China e a sua Estratégia). Beijing: Beijing daxue chubanshe.
- Luce, Edward (2012). "Lunch with FT: Zbigniew Brzezinski". *Financial Times*, 13 de janeiro. Disponível em <http://www.ft.com/cms/s/2/4d03c5f6-3ac1-11e1-a756-00144feabdc0.html#axzz24jiuYSq2>.
- Lynch, Daniel (2009). "Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the *Ti*, Rationalism as the *Yong*?" *The China Quarterly* n.º 197, pp. 87-107.
- Luttwak, Edward (1979). *Grand Strategy of the Roman Empire from the First Century A.D. to the Third*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Luttwak, Edward (1983). *The Grand Strategy of the Soviet Union*. New York: St. Martin's Press.
- Luttwak, Edward (2001). *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Luttwak, Edward (2009). *Grand Strategy and the Byzantine 'Operational Code'*. Disponível em <http://www.nids.go.jp/english/event/forum/pdf/2009/02.pdf>.
- Luttwak, Edward (2012). *The Rise of China vs the Logic of Strategy*. Harvard: Belknap Press of Harvard University.
- Ma, Zongshi (2008). "Some Thoughts on 'Harmonious Globalization'". *Contemporary International Relations*, Nov/Dec. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=880>.
-

- Meng, Honghua (2003). "Bian Beidong Wei Zhudong Mouhua, Weihe he Tuozhan Guojia Zhanlue Liyi" (Alterar uma Resposta Passiva num Plano Ativo, Protegendo e Desenvolvendo o Interesse Estratégico Nacional) em Hu Angang (ed), *Zhongguo da Zhanlue* (A Grande Estratégia da China). Hangzhou: Zhejiang renmin chubanshe.
- Meng, Honghua (2005). "Zhongguo Zhanlue Wenhua: Yixiang Yanjiu Yicheng" (Cultura Estratégica da China: um Tópico de Investigação) em Guo Shuyong (ed), *Guoji Guanxi Huiyu Zhongguo Lilun* (As Relações Internacionais Devem Ter uma Teoria Chinesa). Tianjin: Tianjin renmin chubanshe.
- Metz, Steven (2008). *American Grand Strategy: Concepts, History and Futures*. Presentation at the U.S. Army War College Strategic Studies, 1 de abril.
- Mingjiang, Li (2011). "Rising from Within: China's Search for a Multilateral World and its Implications for Sino-US Relations". *Global Governance* n.º 17, pp. 331-351.
- Monteiro, Nuno (2011). "Unrest Assured: Why Unipolarity is Not Peaceful". *International Security* n.º 3, pp. 9-40.
- Murphy, Melissa (2008). *Decoding Chinese Politics: Intellectual Debates and Why They Matter*. CSIS. Disponível em http://csis.org/files/media/pubs/080129_murphydecoding.pdf,
- Ni, Feng (2004). "Guanyu Duojuhua de Yixie Sikao" (Alguns Pensamentos sobre a Multipolarização). *Taipingyang xuebao* n.º 12 (Jornal do Pacífico), pp. 3-17.
- Nicholson, Brendan (2012). "Chinese Top Brass Bags US Influence in Region". *The Australian*, 31 de outubro. Disponível em <http://214.14.134.30/ebird2/ebfiles/e20121031909874.html>.
- Nisbett, Richard (2003). *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently and Why*. New York: Free Press.
- Niu, Hanzhang (2007). "Shixi Haixia Liangan de Yitihua Quxiang" (Análise da Tendência de Integração no Estreito de Taiwan) em Liang Shoude e Li Yihu (eds), *Quanqiuhua yu Hexie Shijie* (Globalização e Mundo Harmonioso). Beijing: Shijie zhishi chubanshe, pp. 360-369.
- Niu, Xinchun e Gao Yiwei (2008). "Zhongmei Guanxi Kewang Chixu Wending" (As Relações Sino-Americanas Devem Permanecer Estáveis). *Heping yu fazhan* n.º 2 (Paz e Desenvolvimento), pp. 10-12.
- Odgaard, Liselotte (2012). *China and Coexistence: Beijing's National Security Strategy for the Twenty-First Century*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Pan, Wei (2009). *Zhongguo Moshi: Jiedu Zhongguo Renmin Gongheguo de 60 Nian* (O Modelo da China: Interpretando 60 Anos da República Popular da China). Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe.
- Pan, Wei (2009a). "Guoji Guanxi Yongtandiao" (Uma Ária sobre as Relações Internacionais). Discurso aquando da conferência sobre a "Política Externa da China entre 1949 e 2009", realizada em Pequim em 2 e 3 de setembro. Disponível em <http://ccga.pku.edu.cn/html/chenguo/2009002/1822.html>.
- Panetta, Leon (2012). "Remarks by Secretary Panetta at the Shangri-La Dialogue in Singapore". 2 de junho. Disponível em <http://www.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=5049>.

- Peng, Guangqian e Yao Youzhi (2005). *The Science of Military Strategy*. Beijing: Military Science Press.
- Peng, Guangqian (2011). "Shaojiang: bu Paichu Youren Liying Waihe Zhijie Zhongguo de Keneng Xing" (Major-General Não Descarta a Possibilidade de Traidores ao Serviço dos EUA Poderem Desmembrar a China". *Huanqiu shibao* (Tempos Globais), 26 de dezembro. Disponível em <http://mil.huanqiu.com/Observation/2011-12/2289744.html>.
- People's Daily Online (2012). "Is low-profile strategy outdated for China? ". 2 de novembro. Disponível em <http://english.people.com.cn/90883/8001493.html>
- People's Republic of China Ministry of Foreign Affairs (2005). "Hu Jintao's Speech at the Summit Meeting of the United Nations 60th Anniversary". 16 de setembro. Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/t212365.htm>.
- Pflanze, Otto (1990). *Bismarck and the Development of Germany* (2nd edition). New Jersey: Princeton University Press.
- Posen, Barry e Andrew Ross (1996). "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". *International Security* n.º 3, pp. 5-53. Disponível em <http://www.comw.org/pda/14dec/fulltext/97posen.pdf>.
- Qi, Huaigao (2011). "Lengzhanhou Zhongmei Zai Dongya de Zhidu Junshi ji Dui Zhongguo de Qishi" (O *Balancing* Institucional China-EUA na Leste da Ásia e Implicações para a China). *Shijie Jingji yu Zhengzhi* n.º 7 (Economia e Política Mundial), pp. 36-51.
- Qiao, Liang e Wang Xiangsui (1999). *Chao Xian Zhan* (Guerra sem Restrições). Beijing: Zhongguo renmin jiefangjun wenxue yishu chubanshe. Versão em inglês disponível em <http://www.missilethreat.com/repository/doclib/19990200-LiangXiangsui-unrestrictedwar.pdf>.
- Qin, Yaqing (2009). "Guoji Tixi Zhuanxing Yiji Zhongguo Zhanlue Jiyu qi de Yanxu" (Transformação do Sistema Internacional e Continuação do Período de Oportunidades Estratégicas para a China). *Xiandai guoji guanxi* n.º 2 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 35-37.
- Ramo, Joshua Cooper (2004). *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre.
- Ren, Xiao (2000). *The International Relations Theoretical Discourse in China: a Preliminary Analysis*. Sigur Center for Asian Studies, Asia Paper n.º 9. Disponível em <http://www.gwu.edu/~sigur/pubs/SCAP9-Xiao.pdf>.
- Ren, Weidong (2012). "Zhongguo bixu ye wanquan nenggou ding zhu yali" (A China Deve ser Capaz de Suportar a Pressão). *People's Daily*, 26 de dezembro. Disponível em http://paper.people.com.cn/rmrhwb/html/2012-12/26/content_1165465.htm
- Robinson, Thomas e David Shambaugh (eds) (1997). *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. Oxford: Clarendon Press.
- Rogin, Josh (2012). "Obama Contradicts Clinton, Calls China 'Adversary'". *The Cable*, 22 de outubro. Disponível em <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/10/22/oba>

ma_contradicts_clinton_calls_china_an_adversary?utm.

Ruan, Zongze (2004). "What Are the Implications of China's Peaceful Rise to the World". *Boao Forum*, abril. Disponível em <http://www.cfr.org.cn/peacefulrise/ruanzongze1.htm>.

Ruan, Zongze (2007). "China's Peaceful Development from the Perspective of the Transition of the International Order" em Wang Zhongchan e Chen Senlin (eds), *World Security Environment*. Beijing: College of Defense Studies, National Defense University, PLA, pp. 16-24.

Samuels, Richard (2007). *Securing Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca: Cornell University Press.

Sem autor (s.a.) (2010). "Tang Jiaxuan Speech on Current International Situation". Universidade de Pequim, 23 de maio de 2010. Disponível em <http://www.sis.pku.edu.cn/web/Browse.aspx?id=1286>.

S.a. (2011). "Zhongguo Ruhe Chuli yu TPP de?" (Como é que a China deve lidar com a PTP?). *Xuexi shibao* (Tempos de Estudo), 19 de dezembro. Disponível em http://www.studytimes.com.cn:9999/epaper/xxsb.html/2011/12/19/02/02_31.htm

S.a. (2011a). "What Does China Tell the World in Its Peaceful Development White Paper?". *Qiushi*, 8 de setembro. Disponível em http://www.qstheory.cn/lg/rpzm/gj/201109/t20110908_108915.htm.

S.a. (2011b). "Chinese Scholars' View on China and the US over the Next 10 Years". *Qiushi*, maio de 2011. Disponível em http://www.qstheory.cn/jj/jt/20120509_156743.htm.

S.a. (2011c). "The Dual Character of US Policy toward China". *People's Liberation Army Daily*, 12 de setembro. Disponível em http://www.mod.gov.cn/big5/opinion/2011-09/12/content_4297235.htm

S.a. (2012). "Meiguo Zhanlue Zhongxin Dong yi yu Wuoguo Anquan" (A Mudança para Leste do Enfoque Estratégico dos EUA e a Segurança do Nosso País) em http://www.big5.xinhuanet.com/gate/big5/news/xinhuanet.com/world/2012-03/17/c_122846063.htm.

S.a. (2012a). "Shi Wei Zhuanjia: Zhongguo Jueqi Bixu Yanfang Shiwu" (Dez Peritos: A Ascensão da China Deve Evitar Erros Estratégicos Graves) em *Huanqiu shibao* (Tempos Globais), 11 de maio.

Shang, Hong (2009). "Jinrong Weiji dui Meiguo Baquan Diwei de Chongji" (Impacto da Crise Financeira na Posição Hegemónica da América). *Xiandai guoji guanxi* n.º 3 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 30-38.

Shambaugh, David (2002). "China's International Relations Think Tanks: Evolving Structure and Process". *The China Quarterly* n.º 171, pp. 575-596.

Shambaugh, David (2008). *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.

- Shen, Dingli (2012). "Continuing Peaceful Rise: China's Foreign Policy after the Leadership Transition". *The National Bureau of Asian Research*, 6 de setembro. Disponível em http://nbr.org/research/activity.aspx?id=271&buffer_share=0d9a5.
- Sheng, Ding (2008). "To Build a 'Harmonious World': China Soft Power Wielding in the Global South". *Journal of Chinese Political Science* n.º 2, pp. 194-213.
- Shi, Xuehua (2009). "Ti Zhongguo Moshi Weishi Shangzao" (Ainda é Muito Cedo para Formular o Modelo da China). *Xueshi shibao* (Tempos de Estudo), dezembro, pp. 22-29.
- Shi, Yinhong (2007). "Yilake Zhangzheng yu Zhongmei Guanxi Taishi" (A Guerra do Iraque e o Estado das Relações Sino-Americanas). *Xiandai guoji guanxi* n.º 2 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 16-17.
- Shirk, Susan (2007). *China: Fragile Superpower*. Oxford: Oxford University Press.
- Sisci, Francesco (2011). "Ordine, Riforme e Apertura all'Occidente: Il Teórico di Hu Jintao ci Spiega la Nuova Ideologia della China". *Il Sole*, 31 de março. Disponível em <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-03-30/ordine-riforme-apertura-occidente-212207.shtml>.
- Song, Guoyou (2011). "TPP Dui Zhongguo You Naxie Yingxiang" (Como a PTP irá Afetar a China). *Shenzhen shangbao* (Diário Económico de Shenzhen), 13 de novembro. Disponível em http://szsb.sxnews.com/html/2011-11-13/content_1821684.htm.
- Song, Wei (2010) "Guoji Jinrong Weiji yu Meiguo de Danji Diwei" (A Crise Financeira Global e o Estatuto Unipolar da América). *Shijie Jingji yu Zhengzhi* n.º 5 (Economia e Política Mundial), pp. 25-48.
- Su, Hao (2010). *Harmonious World: the Conceived International Order in Framework of China's Foreign Affairs*. National Institute of Defense Studies. Disponível em http://www.nids.go.jp/english/publication/joint_research/series3/pdf/3-2.pdf.
- Suettinger, Robert (2004). "The Rise and Descent of 'Peaceful Rise'". *China Leadership Monitor* n.º 12. Disponível em http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm12_rs.pdf.
- Sui, Jiwan (2006). "Hexie Shijie: Zhongguo Waijiao xin Lixian" (O Mundo Harmonioso: Novo Conceito da Política Externa Chinesa) em Cai Tuo (ed), *Hexie Shijie yu Zhongguo Duiwai Zhanlue* (O Mundo Harmonioso e a Estratégia Externa Chinesa). Beijing: Zhongguo zhengfa daxue chubanshe.
- Sujian, Gao (ed) (2006). *China's "Peaceful Rise" in the 21st Century: Domestic and International Conditions*. London: Ashgate.
- Swaine, Michael e Ashley Tellis (2000). *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Santa Monica: RAND.
- Swaine, Michael (2011). "China's Assertive Behavior: Part One – On 'Core Interests'". *China Leadership Monitor* n.º 34. Disponível em http://carnegieendowment.org/files/CLM34MS_FINAL.pdf.
-

- Swaine, Michael e Taylor Fravel (2011). "China's Assertive Behavior: Part Two – The Maritime Periphery". *China Leadership Monitor* n.º 35. Disponível em <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM35MS.pdf>.
- Swaine, Michael (2012a). "China's Assertive Behavior: Part Three – The Role of the Military in Foreign Policy". *China Leadership Monitor* n.º 36. Disponível em <http://carnegieendowment.org/files/CLM36MS.pdf>.
- Swaine, Michael (2012b). "Chinese Leadership and Elite Responses to the US Pacific Pivot". *China Leadership Monitor* n.º 38. Disponível em <http://media.hoover.org/sites/default/files/document/CLM38MS.pdf>.
- Tao, Jian (2011). "Ways to Advance China's 'Going Out' Policy". *Contemporary International Relations* n.º 5, Sep/Oct. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=3343>.
- Tian, Yuan e Zhang Xin (2011). "What is Behind US 'Return to Asia' Strategy?". Ver ainda *People's Liberation Army Daily*, 26 de dezembro. Disponível em http://chn.chinamil.com.cn/txjs/2011-12/26/content_4752340.htm.
- Xia, Liping (2004). "Lun Zhongguo Guoji Zhanlue Zhong de Xin Anquangang" (Estudo do Novo Conceito de Segurança na Estratégia Internacional da China) em Chen Peiyao e Xia Liping (eds), *Xin Shiji Jiyuqi yu Zhongguo Guoji Zhanlue* (O Período de Oportunidade no Novo Século e a Estratégia Internacional da China). Beijing: Bei chubanshe.
- Xie, Huanchi (2011). "Xi Jinping huijian Baersen" (Xi Jinping Encontra-se com Paulson). *Renmin bao* (Diário do Povo), 7 de dezembro. Disponível em <http://politics.people.com.cn/GB/1024/16533654.html>.
- Xinhua (2009). "Book Rallying for Social Change Fails to Inspire the Masses". Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2009-03/25/content_11072198.htm.
- Xiong, Guangkai (2010). "Zhongwen Cihui Taoguang Yanghui Fanyi de Waijiao Zhanlue Yiyi" (O Significado Diplomático e Estratégico da Tradução da Frase Chinesa "Taoguang Yanghui"). *Gonggong waijiao jikan* n.º 2 (Revista Quadrimestral de Diplomacia Pública), pp. 55-59.
- Xu, Jin (2008) "Jinrong Weiji Nanyi Dianfu yi Chao Duo Qiang Geju" (A Crise Financeira não Alterará a Estrutura de uma Superpotência, Várias Grandes Potências). *Shijie jingji yu zhengzhi* n.º 12 (Economia e Política Mundial), pp. 26-27.
- Zhang, Baohui (2012). "An Impending Strategic Rivalry? Sino-US Relations after Obama Pivot toward Asia". 6th Berlin Conference on Asian Security. Disponível em http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/BCAS2012_Zhang_baohui_web_final_ks.pdf.
- Zhao, Qizheng (2010). "Zhongguo ying Pinghe Kanshijie, Shenyang Qiangying" (A China Deve Olhar para o Mundo com Moderação e Ser Prudente na sua Assertividade). *Zhongguo qingnian bao* (Diário da Juventude Chinesa), 12 de março.

- Zhang, Jiangjing (2004). "Zhongguo de Jueqi Shi yi Chang Geming" (A Ascensão da China é uma Revolução). Disponível em <http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/hpjq/mtsy/200405130508.htm>.
- Zhang, Liping (2007). "Meiguo Xhuailuo le Ma?" (Estará a América em Declínio?). *Shijie zhishi* n.º 1, pp. 28-42.
- Zhang, Qingmin (2011). *China's Diplomacy*. Singapore: Cengage.
- Zhang, Ruizhang (2009). "Meiguo Shiji Zhende Wan'er Wan le Ma?" (Terá o 'Século Americano' Verdaderamente Terminado?). *Waijiao pinglun* n.º 3 (Revista de Política Externa), pp. 29-34.
- Zhang, Xiaotong (2009). "Hu Jintao de Shidai Guan Jichu Shang de Zhongguo de Zhuzhang" (Propostas da China com Base no Conceito de Era de Hu Jintao). *Liaowang* (Perspetiva Semanal), 23 de novembro. Disponível em http://dlib.eastview.com/browse/doc/21088215/23-11-09/Zhang_Xiaotong_Liaowang.pdf
- Zhang, Yimeng e Liu Liping (2008). "Scientific Outlook on Development and China's Foreign Policy". *Contemporary International Relations*, Nov/Dec. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=881>.
- Zhang, Yuling e Tang Shiping (2005). "China's Regional Strategy" em David Shambaug (ed), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press.
- Zhang, Weiwei (2011). *The China Wave: Rise of a Civilizational State*. Singapore: World Century.
- Zhang, Weiwei (2011). "Expert: Six Countermeasures to the U.S. Challenges; Hurry up and Turn the Bad Situation Around". *Huanqiu shibao* (Tempos Globais), 18 de novembro. Disponível em <http://mil.huanqiu.com/Observation/2011-11/2184378.html>.
- Zhang, Wenmu (2007). "Sea Power and China's Strategic Choices" em Wang Zhongchan e Chen Senlin (eds), *China's Policies and Positions on Major Security Issues*. Beijing: College of Defense Studies, National Defense University, PLA, pp. 107-115.
- Zhang, Zhaozhong (1995). *Zhangzheng li Women you duo Yuan* (Quão Afastados Estamos de uma Guerra?). Beijing: Beijing: Jiefangjun chubanshe.
- Zhang, Zhaozhong (1999). *Xia yi ge Mubiao Shi Shei* (Quem será o Próximo Inimigo?). Beijing: Zhongguo qingnian chubanshe.
- Zhen, Hao (2012). "Asia Pivot Policy Pragmatic Choice for US". *Global Times*, 10 de junho. Disponível em <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/9/ID/713974/Asia-pivot-policy-pragmatic-choice-for-US.aspx>.
- Zheng, Bijian (2003). "A New Path for China's Peaceful Rise and the Future of Asia". Boao Forum, novembro. Disponível em http://history.boaoforum.org/English/E2003nh/dhwj/t20031103_184101.btk.
- Zheng, Bijian (2005). *China's Peaceful Rise: Speeches of Zheng Bijian, 1997-2004*. Disponível em <http://www.brookings.edu/fp/events/20050616bijianlunch.pdf>.
-

- Zheng, Bijian (2006). *Sikao de Licheng – Guanyu Zhongguo Heping Fazhan Daoulu de Youlai, Genju, Neihan, He Qianjing* (O Curso do Meu Pensamento: Sobre a Origem, Base, Significado e Prospetivas do Desenvolvimento Pacífico da China). Beijing: Zhongguo gongchandang xueyuan chubanshe.
- Zheng, Bijian (2011). "From China's 'Peaceful Rise' to Building Communities of Interest". *New Perspectives Quarterly*, Fall, pp. 22-25.
- Zheng, Yongnian (2010). "Organizing China's Inter-State Relations: from 'Tianxia' (All under Heaven) to the Modern International Order" em Zheng Yongnian (ed), *China and International Relations: the Chinese View and the Contribution of Wang Gungwu*. London: Routledge, pp. 293-321.
- Zhong, Sheng (2011). "Goals of US 'Return to Asia' Questioned". *People's Liberation Army Daily*, 18 de outubro. Disponível em <http://english.peopledaily.com.cn/90780/7620216.html>.
- Zhou, Fangyin (2012). "Yingdui Meiguo Chongfan Yazhou" (Responder ao Regresso dos EUA à Ásia). *Zhongguo gaige* (Reforma da China), fevereiro, pp. 78-83.
- Zhu, Feng (2011). "Offense-Defense Gaming in the Asia-Pacific: Sino-American Ties Enter a New Era?". *Freeman Report* Nov/Dec, pp. 5-6. Disponível em <http://csis.org/files/publication/fr11n1112.pdf>.
- Zhu, Feng (2012). "Obama's 'Pivot to Asia' Strategy and Sino-U.S. Relations". *Contemporary International Relations* n.º 3, May/Jun. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=4087>.
- Zhu, Feng (2012a). "On Obama's Asia-Pacific Strategy". *Contemporary International Relations* n.º 1, Jan/Feb. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=4051>.
- Zhu Feng (2012b). "The World According to Xi". *Project Syndicate*. Disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/xi-jinping-and-china-s-foreign-policy-by-zhu-feng>.
- Zhu, Liqun (2010). *China's Foreign Policy Debates*. Chaillot Papers n.º 121. European Union Institute for Security Studies. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp121China_s_Foreign_Policy_Debates.pdf.
- Zhu, Tiangchang (2000). "Xin Shiji Zhongguo Anquan Zhanlue Gouxiang" (A Estratégia de Segurança da China para o Novo Século). *Shijie jingji yu zhengzhi* n.º 1 (Economia e Política Internacional), pp. 11-15.
- Zou, Xiaoming (2005). "Heping Jueqi Jinfang 'Guojia Jihui Zhuyi'" (A "Ascensão Pacífica" Deve Proteger o "Pragmatismo Nacional"). Disponível em <http://www.tecn.cn/data/detail.php?id=10439>.
- Yan, Xuetong (1996). *Analysis of China's National Interests*. Disponível em http://cns.miis.edu/books/pdfs/China_national_interests.pdf.

- Yan, Xuetong (1998). *Zhongguo de Jueqi: Guoji Huanjing Pinggu* (Ascensão da China: uma Avaliação da Envolvente Internacional). Tianjin: Renmin chubanshe.
- Yan, Xuetong (2001). "The Rise of China in Chinese Eyes". *Journal of Contemporary China* n.º 26, pp. 33-39. Disponível em <http://blog.hiddenharmonies.org/wp-content/uploads/2010/02/yxt.pdf>.
- Yan, Xuetong (2005). "Zhongguo Ren Kan Zhongguo Jueqi" (A Ascensão da China aos Olhos dos Chineses). Disponível em <http://www.irchina.org/xueren/china/view.asp?id=466>.
- Yan, Xuetong e Sun Xuefeng (2005). *Zhongguo Jueqi Jiqi Zhanlue* (A Ascensão da China e a sua Estratégia). Beijing: Beijing Renmin Chubanshe.
- Yan, Xuetong (2008). "Xun Zi's Thoughts on International Politics and their Implications". *Chinese Journal of International Politics* n.º 2, pp. 135-165.
- Yan, Xuetong (2009). "Guojia Zuichonggao Mubiao Bushi Zhifu" (O Objetivo mais Nobre do País não é o de Enriquecer). *Huaiqiu shibao* (Tempos Globais), 13 de março. <http://world.huanqiu.com/roll/2009-03/409292.html>.
- Yan, Xuetong (2011). *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. New Jersey: Princeton University Press.
- Yan, Xuetong (2012). "Weihe Zhongguo Waijiao ye Xuyao Gaige Gainian" (Porque não Abraçar Reformas em Termos de Política Externa da China?). 28 de abril. Disponível em <http://yanxuetongvip.i.sohu.com/blog/view/213787503.htm>.
- Yang, Jiemian (2003). "Zhongyao Zhanlue Jiyu yu Zhongguo Waijiao de Lishi Renwu" (Período Importante de Oportunidade Estratégica e de Missão Histórica para a Diplomacia Chinesa). *Mao Zedong, Deng Xiaoping Itlun Yanjiu* n.º 4 (Estudo das Teorias de Mao Zedong e Deng Xiaoping), pp. 60-67.
- Yang, Jiemian (2005). *Da Hezuo: Bianhuazhong de Shijie he Zhongguo Guoji Zhanlue* (Grande Cooperação: Um Mundo em Mudança e a Estratégia Global da China). Tianjin: Renmin chubanshe.
- Yang, Jiemian (2005a). "Shilun Zhongmei Zonghe Guojia Anquan Hudong Guanxi" (Sobre a Relação Interatante na Segurança Abrangente Sino-Americana) em Ni Shixiong e Liu Yongtao (eds), *Meiguo Wenti Yanjiu* n.º 4 (Estudos sobre Assuntos Americanos).
- Yang, Jiemian (2012). "Meiguo Shili Bianhua yu Guoji Tixi Chongzu" (A Alteração do Poder Americano e a Reestruturação do Sistema Internacional). *Guoji wenti yanjiu* n.º 2 (Estudos Internacionais). Disponível em <http://mall.cnki.net/magazine/Article/GJWY201202008.htm>.
- Yang, Shouming (2007). "The Rise of China (2)". *Contemporary International Relations*, Mar / Apr. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=813>. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=799>.
- Yang, Yi (2006). "Peaceful Development and Strategic Opportunity". *Contemporary International Relations*, Sep. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=777>.

- Yao, Yunzhu (2012). "Bubi Haipa Meiguo Chongfan Yatai" (Não há que Temer o Regresso dos EUA ao Pacífico). *Huanqiu shibao* (Tempos globais), 1 de março.
- Ye, Zicheng (2011). *Inside China's Grand Strategy: the Perspective from the People's Republic*. Lexington: University of Kentucky Press.
- Yee, Herbert e Ian Storey (eds) (2002). *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*. London: Routledge.
- Yong, Deng (2008). *China's Struggle for Status: the Realignment of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yu, Bin (2008). "China's Harmonious World: Beyond Cultural Interpretations". *Journal of Chinese Political Science* n.º 2, pp. 119-141.
- Yu, Xintian (2007). "Harmonious World and China's Path for Peaceful Development" em Wang Zhongchan e Chen Senlin (eds), *World Security Environment*. Beijing: College of Defense Studies, National Defense University, PLA.
- Yu, Zurao (2012). "Xifang Shichang Yuanjiaozhi Zhuyi de Shuailuo" (O Declínio do Fundamentalismo de Mercado Ocidental". *Qiushi*, 25 de dezembro. Disponível em http://www.qstheory.cn/zywz/201212/t20121225_201858.htm.
- Yuan, Peng (2007). "A Harmonious World and China's New Diplomacy". *Contemporary International Relations*, May/Jun. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=813>.
- Yuan, Peng (2007). "A Harmonious World and China's New Diplomacy (2)". *Contemporary International Relations*, May/Jun. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=812>.
- Wang, Chong (2009). "2009: Zhi you Zhongguo Cainengjiu Ziben Zhuyi?" (2009: Ano em que Apenas a China pode Salvar o Capitalismo?). *China Youth Daily*, 25 de junho.
- Wang, Fan (2011) "Buduichen Xianghu Yicun yu Hezuoxing Shiya" (Interdependência Assimétrica e Influência Opressiva na Cooperação: Análise das Táticas de Ajustamento da Estratégia dos EUA face à China). *Shijie Jingji yu Zhengzhi* n.º 12 (Economia e Política Mundial), pp. 43-58.
- Wang, Fan (2012). "US Should Back Up Its Proclaimed 'Good Intentions' in Asia-Pacific with Action". *Xinhua*, 12 de junho. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2012-06/03/c_131628241.htm.
- Wang, Honggang (2011). "Meiguo de Yatai Zhanlue yu Zhongmei Guanxi de Weilai" (A Estratégia dos EUA para a Ásia-Pacífico e o Futuro das Relações Sino-Americanas). *Xiandai Guoji Guanxi* n.º 1 (Relações Internacionais Contemporâneas), pp. 9-17.
- Wang, Honggang (2011a). "Building Sino-US Bridge". *Beijing Review*, 18 de agosto. Disponível em http://www.china.org.cn/opinion/2011-08/18/content_23236476_2.htm.
- Wang, Jian (2004). "Lun Zhongguo 'Heping Jueqi' Zhi Keneng" (Discutir as Possibilidades da "Ascensão Pacífica" da China). Disponível em <http://business.sohu.com/2004/05/23/90/article220239064.shtml>.
- Wang, Jisi (1998). "Guoji Guanxi Lilun yu Zhongguo Waijiao Yanjiu" (Teoria das Relações Internacionais e Investigação sobre as Relações Externas da China) em Zi Zhongyun

- (ed), *Guoji Zhengzhi Lilun Tansuo zai Zhongguo* (Incursões sobre a Teoria da Política Internacional na China). Shanghai: Renmin chubanshe.
- Wang, Jisi (2003). “Meiguo Baquan de Luoji” (A Lógica da Hegemonia Americana). *Meiguo yanjiu* n.º 3 (Quadrimestral de Estudos Americanos), pp. 7-29.
- Wang, Jisi (2006). *Guoji Zhengzhi de Lixing Sikao* (Reflexões Racionais sobre a Política Internacional). Beijing: Beijing daxue chubanshe.
- Wang, Jisi (2009). “Wang Jisi Jiedu Meiguo Daxue ji Jinrong Weiji” (Interpretação de Wang Jisi das Eleições Presidenciais Norte-Americanas e da Crise Financeira). Center for International and Strategic Studies, Peking University. Disponível em <http://www.ciss.pku.edu.cn/zh/DocumentView.aspx?id=324>.
- Wang, Jisi (2011). “China’s Search for a Grand Strategy: a Rising Great Power Finds its Way”. *Foreign Affairs* n.º 2, pp. 68-79.
- Wang, Jisi (2012). “China Deserves More Respect as a First-Class Power”. *The Asahi Shimbun*, October 5th. Disponível em <http://ajw.asahi.com/article/views/opinion/AJ201210050003>.
- Wang, Qiang (ed) (2011). *Evolution of International Pattern in Post-crisis Era and the Environment for China’s Peaceful Development – Papers from the Forum on International Situation, 2010*. Beijing: China Institute of International Studies.
- Wang, Tian (2011). “US Uses ‘Hedging’ Strategy to Deal with China’s Rise”. *People’s Daily*, 26 de dezembro. Disponível em <http://english.people.com.cn/90780/7688310.html>.
- Wang, Xiangsui (2012). “Shifts in Global Power Gravity”. *Contemporary International Relations* n.º 1 Jan/Feb. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=4056>
- Wang, Xiwu e Yang Dazhi (2010). “Women Yinggai Zenyang Yangwang Xingkong, Jiaota Shidi” (Como Devemos Supostamente Olhar para o Céu Estrelado com os Nossos Pés Bem Assentes no Solo”. *Jiefangjun bao* (Diário do Exército de Libertação), 17 de junho.
- Wang, Yiwei (2005). *Chinese Tradition of Thinking Power*. Comunicação preparada para a 46.^a Convenção Anual da ISA em Honolulu, 1-5 de março. Disponível em http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/0/7/6/p70765_index.html.
- Wang, Yiwei (2007). “Hexie Shijie Guan de Sanchong Neihuan” (As Três Dimensões Inerentes à Visão de “Mundo Harmonioso”). *Jiaoxue yu yangjiu* n.º 2 (Ensino e Investigação), pp. 68-70.
- Wang, Wanzheng (2010). “Keep Sino-US ‘Soft Conflicts’ Under Control”. *China Daily*, 4 de fevereiro. Disponível em http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2010-02/04/content_9425268.htm.
- Wang, Zaibang (2009). “International Situation 2008: Historic Transformations Highlight Urgent Need for Systematic Readjustments”. *Contemporary International Relations*, Mar/Apr. Disponível em <http://www.cicir.ac.cn/english/ArticleView.aspx?nid=901>.
-

- Wei, Jinhua (2011). "US 'Return to Asia' Raises More Questions than it can Answer". *Xinhua*, 19 de novembro. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2011-11/19/c_131256990.htm.
- Wei, Jianhua (2011a). "Commentary: Asia-Pacific Region Needs a Partner, Not a Leader". *Xinhua*, 17 de novembro, 12 de junho. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english2010/indepth/2011-11/17/c_131253080.htm.
- Wei, Xuemei (2009). "Zhongmei Guanxi 30 Nian: Huigu yu Zhanwang Yantaohui Zongsu" (Sumário da Conferência sobre os Trinta Anos das Relações Sino-Americanas: Retrospectiva e Perspetiva). *Meiguo yanjiu* n.º 1 (Estudos Americanos), pp. 147-148.
- Wen, Jiabao (2012). "Quarterly Chronicle and Documentation". *The China Quarterly* n.º 210, pp. 544-545.
- Wu, Xinbo (2008). "A Forward-Looking Partner in a Changing East Asia". *The Washington Quarterly* n.º 4, pp. 155-163.
- Wu, Xinbo (2010). "Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis". *The Washington Quarterly* n.º 4, pp. 155-163.
- Wu, Xinbo (2011). "Cujin Zhongmei Zai Yatai Diqu de Liangxing Hudong" (Promover Interações Positivas entre a China e os EUA na Região da Ásia-Pacífico). *Guoji Wenti Yanjiu* n.º 5 (Estudos Internacionais da China).
- Wu, Chunsi (2012). "Back in Town". *Beijing Review*, 9 de janeiro. Disponível em http://www.china.org.cn/opinion/2012-01/09/content_24358126.htm.

O Império da Periferia Marítima

Luís Cunha

Luís Cunha é doutorado em Relações Internacionais e investigador no Instituto do Oriente (ISCSP/UTL). Autor de diversos artigos sobre geopolítica da Ásia-Pacífico e dos livros “Cooperação e Conflito na Questão de Taiwan” (2008) e “A Hora do Dragão – Política Externa da China” (2012).

Resumo

Quando uma multimilenária potência continental expressa a vontade em transformar-se numa potência marítima, o mundo geopolítico reage com natural apreensão. Partindo desse cenário, este artigo discute a importância estratégica do novo poder naval chinês.

A China dispõe, finalmente, das condições para transformar recursos económicos em poder estratégico. O período unipolar será, tudo o indica, remetido para os livros de história. Os próximos anos serão marcados por uma maior competição entre as duas grandes potências mundiais – EUA e China. Esta terá enveredado por uma postura assertiva no plano internacional, em parte baseada na reencontrada pujança das suas forças armadas, objeto de um ambicioso programa de modernização. Mas será que a China quer comprometer o investimento realizado nas últimas décadas na pacificação das relações com os seus vizinhos?

Em suma, a China transformou-se num “Estado anfíbio”. Ao dominar as plataformas continental e marítima, será capaz de afirmar-se como potência hegemónica na região da Ásia-Pacífico. Uma nova ordem asiática pode estar a caminho.

Abstract

The Maritime Periphery Empire

When a continental power expresses the desire to become a maritime power, the geopolitical world reacts with apprehension. This article discusses the strategic significance of China's new naval power.

The next few years will be marked by a greater competition between the two major world powers – USA and China. China has finally transformed economic resources in strategic power. The unipolar period will be consigned to the history books.

China has embarked on an assertive posture, in part based on the newfound strength of their armed forces, the subject of an ambitious modernization program, well orchestrated and financed, but will China jeopardize the investment made in recent decades concerning the pacification of its relations with his neighbors? In fact some strategists argue that we are witnessing a confrontation reminiscent of the Cold War.

The concept of “active defense” now includes offensive capabilities unprecedented in the arsenal available to the PLA. Beijing appears to have entered the game of supremacy. China became an “amphibian state” by mastering the continental and maritime platforms, and is finally able to assert itself as the hegemonic power in the Asia-Pacific. Consequently, we are witnessing an increasing militarization of the coastal states of the region, creating a volatile strategic environment. A new Asian order may be underway.

Quando uma multimilenária potência continental expressa a vontade em transformar-se numa potência marítima, o mundo geopolítico reage com natural apreensão. O anúncio, dado a conhecer no 18.º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC) e numa altura em que os Estados Unidos da América (EUA) reforçam a sua presença militar no Pacífico, pode colocar em causa o delicado equilíbrio geoestratégico na região, palco de disputas territoriais recorrentes.

Nas suas primeiras intervenções públicas na qualidade de novo líder máximo chinês, Xi Jinping, apelou à recuperação do “sonho chinês” e ao “renascimento da nação chinesa”, em sintonia com a tónica nacionalista que o PCC tem vindo a incutir para efeitos internos e deverá abranger uma maior projeção do poder chinês nas suas diferentes dimensões, incluindo um forte investimento no Exército Popular da Libertação (EPL).

Há quem veja neste ideário o fim da ascensão pacífica difundida pela propaganda chinesa ao longo dos últimos anos, e também da postura de fraca visibilidade recomendada por Deng Xiaoping para a política externa chinesa. A nova fase, encetada pela quinta geração chinesa de líderes de alcançar o núcleo do poder decisório global, será presumivelmente marcada por uma maior competição entre as duas maiores potências mundiais, isto porque a China dispõe, finalmente, das condições para transformar recursos económicos em poder estratégico, remetendo desse modo para os livros da história o período unipolar.

Na origem deste renascimento chinês residirá um misto da recém-conquistada autoconfiança, misturada, paradoxalmente, com inseguranças no plano externo. As elites político-militares chinesas estão agora divididas entre os círculos que pretendem contemporizar com o sistema internacional, ainda institucionalmente dominado pelo Ocidente, e aqueles que defendem uma China mais assertiva, capaz de colocar em prática uma política externa condizente com o peso do país na cena mundial.

Na realidade a China é não somente a segunda maior economia e a maior exportadora mundial, mas também um dos países que mais investe em orçamento militar, só sendo suplantado pelos EUA.

De acordo com o *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI) os gastos militares da China ascenderam em 2011 a 143 mil milhões de dólares, mais do dobro da Rússia. O relatório anual sobre a evolução do cenário económico e de segurança da China, entregue por uma comissão especializada ao Congresso norte-americano estima esse valor em 106 mil milhões de dólares. As despesas militares da China são superiores às dos doze países da região com maior orçamento militar (incluindo a Coreia do Sul, Japão e Austrália). Todos os Livros Brancos da Defesa publicados

pelos principais rivais geoestratégicos da China reconhecem que, dos submarinos nucleares à exploração espacial, a China tem vindo a revelar uma rápida capacidade de modernização tecnológica. Em muitos casos os chineses nem sequer têm que inovar; basta-lhes assimilar as tecnologias estrangeiras disponíveis.

A região da Ásia-Pacífico foi o destino de quase metade das exportações de armamento convencional em 2007-11. Os cinco maiores destinatários foram a Índia, Coreia do Sul, Paquistão, China e Singapura. Esta última, a cidade-Estado, empregou 24% do seu orçamento nacional na área da defesa em 2012. Vários países do Sudeste asiático, designadamente o Brunei, a Indonésia, a Malásia, as Filipinas, Singapura e o Vietname, adquiriram importantes meios navais e aéreos, triplicando o volume de armas importado. A Austrália também colocou em campo um ambicioso programa na área da defesa, preparando-se para adquirir doze submarinos, naquele que será o maior investimento militar de sempre no país. A Austrália arma-se e embora o Livro Branco da Defesa para 2013 preveja a intensificação da colaboração com os EUA, o documento estratégico "*Australia in the Asian Century*", produzido pelo Governo australiano, contemporiza com a ascensão da China. Para muitos observadores o crescente poder evidenciado pelas forças armadas chinesas, em especial a Marinha, não será alheio ao reforço bélico preventivo por parte dos diferentes actores regionais.

O recrudescimento das disputas territoriais no Mar da China Meridional, que a China reclama em grande parte, e no Mar da China Oriental (ilhas Diaoyu/Senkaku) em disputa com o Japão, coincidiram com a entrada em operações do primeiro porta-aviões chinês, uma plataforma ofensiva, reforçando a tese daqueles que vêem na projeção do poder militar chinês ambições hegemónicas. De acordo com o Pentágono, a Marinha chinesa disporá, nos próximos anos, de mais dois a três porta-aviões construídos pela indústria naval nacional.

Embora embarcações chinesas tenham, alegadamente, empreendido viagens de exploração marítima no século XV, a China nunca foi uma potência marítima. Mas também nunca esqueceu que o "século de humilhações" a que foi sujeita teve início nas conquistas por mar, levadas a cabo pelas potências colonizadoras. A ilha de Taiwan, por exemplo, foi uma colónia japonesa durante meio século. Trata-se de um fardo da história, que as elites chinesas fazem questão de recordar, e que estará na origem do processo de recuperação do prestígio e poder económico gozado pela China durante dezoito séculos. Os documentos oficiais chineses admitem, abertamente, que a China quer ser uma nação poderosa. Significativamente, os novos passaportes chineses incluem um mapa da China abrangendo o Mar da China Meridional, reclamado na sua quase totalidade por Pequim.

Numa leitura linear, a China terá enveredado por uma postura assertiva no plano internacional, em parte baseada na reencontrada pujança das suas forças armadas, objecto de um ambicioso programa de modernização, bem orquestrado

e financiado. Nos últimos anos a China reforçou a sua presença naval na periferia marítima, ao mesmo tempo que intensificava a campanha nacionalista em torno das ilhas em disputa nos mares da China Meridional e China Oriental. Mas estará a China, efectivamente, a desbaratar o investimento que, reconhecidamente, realizou ao longo das últimas décadas na pacificação das relações com a sua vintena de vizinhos – terrestres e marítimos? A resposta terá, necessariamente, que focar especificidades da política interna chinesa – imbuída de um nacionalismo politicamente dirigido – as redes económicas estabelecidas, as organizações multilaterais regionais e, não menos importante, a complexa relação entre as duas maiores potências do Pacífico – EUA e China. Resta saber, como defendia Hillary Clinton, se aquele oceano é suficientemente grande para as duas potências.

Os Limites do Regionalismo

A China necessita de ser reconhecida como uma potência pacifista, capaz de contribuir positivamente para o sistema internacional, condição indispensável à prossecução do seu projecto desenvolvimentista. Embora a primeira metade da história da República Popular da China esteja polvilhada de episódios relacionados com o envolvimento maoísta em conflitos armados, com muitos dos seus vizinhos regionais, há mais de três décadas que as forças armadas chinesas não entram em ação. Pequim enveredou pela ascensão pacífica, entretanto reciclada em desenvolvimento pacífico, consciente de que essa seria a única via capaz de aquietar as desconfianças de muitos dos seus interlocutores. Para o efeito recuperou e incentivou os princípios da coexistência pacífica da Conferência de Bandung (1955), que estão no âmago, em termos doutrinários, da política externa chinesa.

À exceção do diferendo que ainda opõe a China à Índia na questão fronteiriça na região de Arunachal Pradesh, Pequim conseguiu resolver consensualmente todas as questões que mantinha em aberto com os seus múltiplos vizinhos continentais. Nos anos 90 do século passado a China estabeleceu parcerias estratégicas com dezasseis países e organizações, metade dos quais na Ásia-Pacífico.

Mas na frente marítima o cenário revela-se mais complexo. Embora as relações com Taiwan tenham estabilizado nos últimos anos, fruto da chegada do *Kuomintang* ao poder em Taipé e das intensas trocas comerciais, Pequim recusa-se a abdicar do recurso ao uso da força como potencial meio para atingir a almejada reunificação, o mais sagrado dos desideratos nacionais do PCC.

Também os recorrentes incidentes no Mar da China Meridional, opondo a China aos outros atores regionais que reclamam jurisdição total ou parcial sobre aquela massa de água, e as disputas relacionadas com as ilhas Diaoyu/Senkaku, colocando em confronto ímpetos nacionalistas do Japão e China, são outros dos fatores em jogo no delicado tabuleiro geoestratégico da região.

A Marinha de guerra chinesa tem protagonizado ações de “refrega”, por vezes dramáticas, com outras forças navais no Mar da China Meridional. Desde 1974 que ocupa as ilhas Paracel, na sequência de violentos combates com o Vietname. Mais tarde Pequim ordenou a ocupação de outros ilhéus e recifes em pontos nevrálgicos do Mar da China Meridional, ali construindo instalações logísticas e militares, ao arrepio dos protestos de diversos países e da mais importante organização regional, a ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*).

Reconheça-se, porém, que a China tem vindo a revelar-se particularmente ativa no que diz respeito à sua participação nas organizações de segurança regionais. Em 1997, a China e a ASEAN assinaram um Acordo de “boa vizinhança” e, em 2002, uma parceria estratégica multi-vectorial. Também aprofundou o seu envolvimento com a ARF (*ASEAN Regional Forum*), o braço daquela organização multilateral para as questões da segurança e defesa.

Com o objetivo de reforçar a sua presença estratégica na Ásia Central, a China esteve na origem da OCX (Organização de Cooperação de Xangai), uma organização multilateral que não esconde a sua desconfiança face ao poder norte-americano e que tem vindo a ampliar a sua vertente ligada à defesa e segurança.

Em todo o caso, os mecanismos de dissuasão e controlo em matéria de segurança e defesa na Ásia-Pacífico são incipientes, por comparação com os organismos ocidentais. Não existem alianças militares equivalentes à NATO. A disparidade ideológica e cultural dos regimes em presença, a par das disputas territoriais, aparentemente insanáveis, faz com que a ampla região influenciada pela China seja intrinsecamente volátil.

A China Assertiva

Num artigo sob o significativo título “*Caminhos para a Emergência de um Poder Mundial*”, publicado no final de 2009, o oficioso *China Daily* deu à estampa um artigo assinado por Lau Nai-keung, membro do Comité Permanente da Assembleia Nacional Popular.

Em registo pouco usual, Lau começa por admitir que a China necessita habituar-se ao seu novo papel na ordem internacional e às responsabilidades que o acompanham. Para este político chinês a teoria da “responsabilidade chinesa” mais não faz do que atrair a China para a *Pax Americana*, impondo-lhe espartilhadas regras de conduta: “Ser uma potência mundial significa não ter que seguir as regras estabelecidas pelos outros. Mais do que isso, na qualidade de potência internacional [a China] cria normas e instituições. Isso é o que significa ser uma potência mundial, e é dessa maneira que a China vai comportar-se no seu novo papel”.

Aquele responsável chinês conclui o seu ilustrativo artigo sustentando que o mundo do futuro vai ser totalmente diferente daquele que o Ocidente construiu nos últimos 300 anos. E isto porque a China, a nova potência mundial,

terá uma palavra a dizer na construção da matriz da nova ordem internacional. Trata-se apenas de um, embora em registo particularmente tonificado, dos muitos artigos surgidos na imprensa chinesa reclamando uma postura mais assertiva para a China, tendo sempre por pano de fundo o alegado declínio do Ocidente. Nessa medida, 2008 foi um ano charneira para a projeção do poder chinês. Decorrido apenas um mês sobre a realização dos Jogos Olímpicos de Pequim, o pínaculo do *soft power* chinês espelhado à escala global, a arquitetura financeira do Ocidente sofreu um abalo de proporções sísmicas com a falência do banco *Lehman Brothers*. Para alguns círculos ligados ao poder chinês, esse terá sido o canto de cisne do sistema internacional tutelado pelo Ocidente e, simultaneamente, o (re)início da irreversível escalada da China para um poder verdadeiramente mundial. Os EUA (e a Europa) caíam em recessão, enquanto a economia chinesa crescia 10% ao ano.

O nacionalismo, a que alguns académicos chineses preferem apelidar de patriotismo, impregna e condiciona a mundivisão chinesa. Não esqueçamos que, mais do que um Estado-nação, a China é uma civilização. A civilização por excelência, na visão sinocêntrica de um Império do Meio. Daqui decorre que as elites chinesas não se cansam de reafirmar, e (auto) enaltecer, o caminho singular e independente que a China está a trilhar. Um caminho que inclui a projeção do poder militar: no plano defensivo e ofensivo, na periferia marítima, mas com capacidade para alargar horizontes e latitudes.

De acordo com o estratega Wang Jisi (2012) as despesas militares da China ainda não são suficientes e as políticas de Pequim face ao seus vizinhos regionais e aos EUA têm primado pela fraqueza.

Já o académico Wang Yizhou (2012) defende, na mesma publicação, uma nova mentalidade para a política externa chinesa, baseada no “envolvimento criativo”, o mesmo é dizer abandonando o *low profile* a favor da afirmação de interesses, seja nas “regiões polares, no espaço sideral e noutras fronteiras mais distantes”, dando por adquirida a transformação da China de uma potência continental numa potência marítima. Por sua vez, Yan Xuetong (2012) recorda que os EUA e a China são as duas únicas potências capazes de despender mais de 100 mil milhões de dólares em defesa nos próximos cinco anos e que, no futuro, os princípios da interferência e não-interferência irão co-existir. Uma asserção que coloca em causa – sublinhe-se – o sacrossanto princípio da não interferência nos assuntos internos de outras nações, perfilhado pela China ao longo de seis décadas.

Mais cauteloso, Wang Jisi (2012) afirma que a China encontra-se atualmente num cenário estratégico vantajoso mas que, paradoxalmente, o sentimento generalizado entre a população chinesa é o de estarem perante um “ambiente internacional preocupante”. Para além das fragilidades internas conhecidas e de um modo geral inventariadas no 12.º plano quinquenal em vigor, o antigo conselheiro do Presi-

dente Hu Jintao para a política externa, considera que a China vive um “dilema securitário”, uma vez que o programa de modernização das forças armadas chinesas – com o único objectivo de assegurar a segurança nacional, realça – desencadeou reações e medidas preventivas por parte dos vizinhos regionais e EUA. Em resultado, e ainda de acordo com aquele ideólogo, o fenómeno “complexo de vítima” estará agora mais enraizado na população chinesa, por oposição à época em que a China era mais fraca. Em suma, os chineses sentir-se-ão “mais poderosos, mas mais inseguros”.

Na série de artigos que dedicou às diferentes percepções da assertividade chinesa, Michael Swaine (2012: 32) concluiu que a nova postura interventiva da China é reconhecida pelos observadores chineses e ocidentais, pese embora as diferentes conotações atribuídas a essa atitude no campo da política externa. Na verdade, todos parecem reconhecer a necessidade de uma postura mais ativa da China na cena internacional. Poucos, porém, parecem interessados em ver na China uma potência militar capaz de rivalizar com os EUA.

O Mundo pós-Occidental

Ao analisarmos a mais recente literatura académica e oficial norte-americana, somos levados a acreditar que as elites da maior potência mundial chegaram a uma conclusão, ainda não consensual, mas cada vez mais evidente: os EUA já não estão em condições de conter a ascensão da China. Até mesmo, e principalmente, no plano militar. É curioso notar que muita da bibliografia produzida por nomes sonantes dos meios académico e político norte-americano – dedicada em princípio a relativizar o alegado declínio dos EUA/Occidente na ordem internacional – degenera não raras vezes em leituras, mais ou menos realistas, do fenómeno ascensional chinês. Justifica-o, projeta-o, dá-lhe cobertura. Estão neste caso obras como *On China* (Henry Kissinger), *The Future of Power* (Joseph S. Nye) ou *Strategic Vision, America and the Crisis of Global Power* (Zbigniew Brzezinski). Em causa estará o futuro do mundo pós-americano, ou pós-occidental. Os relatórios publicados pela *Central Intelligence Agency* (CIA) e pelo *National Intelligence Council* (NIC) afinam pelo mesmo diapasão.

Na visão de Brzezinski o Occidente “ainda não está acabado”, mas “a sua supremacia global acabou”, enquanto para Nye “não é provável que os Estados Unidos venham a decair como a antiga Roma, ou a ser ultrapassados por outros estados, nem mesmo a China”. Por sua vez, Kissinger acredita que a competição entre os EUA e a China vai ter lugar no plano social e económico e menos no militar. Advoga a “co-evolução” para as duas nações, um conceito que tem vindo a revelar-se problemático no campo das relações internacionais, e também uma “comunidade do Pacífico”, capaz de mitigar tensões estratégicas entre os EUA e a China. A avaliar pela reacção negativa da China ao novo conceito estratégico dos EUA para

o Pacífico – o controverso *pivot* – também esta proposta estará comprometida pela realidade dos factos.

Os relatórios “*Mapping the World 2020/2025*” prevêem que a China será, de acordo com todos os parâmetros, uma potência militar de primeira ordem. Na realidade, a proliferação de documentos oficiais de carácter político-militar sobre a China, produzidos por agências e órgãos governamentais, Congresso e Departamento de Defesa, é elucidativo quanto às preocupações dos dirigentes norte-americanos relativamente ao fenómeno ascensional da China. Contando em regra com a participação ativa de especialistas do mundo académico e de ex-governantes ligados às questões da Ásia-Pacífico, estes documentos passam em revista, de modo exaustivo, os diferentes ângulos da modernização da China e respectivas consequências geopolíticas¹.

O *Pivot* Americano

O entendimento estratégico sino-americano tem sido difícil ou inexistente, principalmente na região do Pacífico, descurada durante um longo período pela administração norte-americana, mais do ponto de vista estratégico, nas suas múltiplas dimensões, do que na perspectiva puramente militar – refira-se. Na verdade desde o final do século XIX, e principalmente desde o ataque a Pearl Harbor, que os EUA são uma nação do Pacífico, mantendo uma presença aeronaval em diversos pontos geográficos vitais daquela vasta região e uma força militar superior a 320 mil efectivos.

Mas sabe-se que os chineses são mestres no aproveitamento das oportunidades estratégicas, e o comprometimento de grande parte do esforço militar dos EUA no combate ao terrorismo e em duas frentes de batalha altamente corrosivas (Iraque e Afeganistão) deu ao Exército Popular de Libertação (EPL), com particular destaque para a Marinha, uma oportunidade única para testar os novos meios e projetar poder naval. Como referiu o académico Shi Yinhong em Lisboa “...a maioria do povo chinês deseja aumentar o poder militar, expandir a atividade naval da China (...) de cada vez que a China lança um novo sistema de armamento, as pessoas ficam muito excitadas”.

Aparentemente pressionada pelos vários aliados no Pacífico, a braços com a expansão marítima da China, e tendo pela frente uma elite chinesa pouco interessada em enveredar por um G2 informal com os EUA, a administração Obama colocou em campo um programa que pretende reforçar a presença militar, dar um novo fôlego às antigas alianças político-económicas e desenvolver a participação nas

1 Destacamos de entre estes documentos estratégicos os relatórios quadrienal e anual, o primeiro genérico e o segundo especificamente dedicado ao poder militar da China, divulgados pelo Departamento de Defesa; o relatório anual da Comissão de Economia e Segurança do Congresso sobre as relações EUA-China; e os relatórios do *National Intelligence Council*.

instituições multilaterais da região. Nasce o *pivot* – expressão pouco feliz entretanto rebaptizada em “reajustamento” – ao abrigo do qual a Marinha dos EUA estacionará a maior parte dos respectivos meios (60%) no Pacífico até 2020. Todavia, a médio prazo não é previsível uma transferência em massa do *hard power* americano para a Ásia-Pacífico. Em Singapura ficarão estacionados quatro modernos navios da sua Marinha, uma base australiana será reforçada com um contingente rotativo de *Marines*, e algumas aeronaves – como os bombardeiros B-1 e B-52 e os indispensáveis *drones* – serão transferidos para aquele teatro de operações. Submarinos americanos passaram a usar a antiga base naval na baía de Subic, nas Filipinas. Pese embora estas movimentações, o futuro reforço do investimento americano na região está dependente do instável orçamento dos EUA.

O novo plano estratégico de Washington foi interpretado como uma resposta à crescente instabilidade no Mar da China Meridional, devido às recorrentes disputas ocorridas entre Pequim e Manila e Hanói. Tratou-se de uma iniciativa inserida no âmbito da nova política da administração norte-americana para aquela região do globo, traduzida num aumento significativo do investimento diplomático, económico e estratégico e do reforço das alianças com países como as Filipinas, Singapura, Tailândia, Japão, Austrália e Coreia do Sul e de uma nova abordagem à Índia e Indonésia.

Em novembro de 2011, a Secretária de Estado Hillary Clinton publicava um artigo na revista *Foreign Policy* o artigo “*America’s Pacific Century*” revelando as linhas mestras da nova política. O tom era conciliatório no que dizia respeito à China, mas poucas dúvidas restavam que Washington se preparava para responder no terreno ao crescente protagonismo e influência da China na Ásia-Pacífico. De acordo com o Almirante Samuel Locklear, comandante das forças militares americanas no Pacífico, a presença militar dos EUA naquela região vai ser a mais significativa desde a Segunda Guerra Mundial e tem em vista “moldar apropriadamente ou pelo menos influenciar a ascensão da China”. Aquela alta patente da Marinha norte-americana coloca a questão no plano do realismo político ao recordar que, olhando para a História, “não há muitos exemplos que dêem conta de uma potência matura a aceitar uma potência em ascensão sem conflito”.

Para alguns estrategas estamos perante o ressuscitar de um confronto com reminiscências à época da Guerra Fria. Todavia, no seu livro “*China Choice*”, Hugh White (2012) considera que a comparação é incorreta, uma vez que na competição sino-americana não é a ideologia que divide os contendores. Além disso, ao contrário da União Soviética, a China foi bem-sucedida no programa que conduziu à melhoria das condições de vida da população.

De acordo com o cientista político Robert S. Ross, o problema com o *pivot* é que, por um lado, os EUA já vêm reforçando a sua presença na Ásia-Pacífico desde 1997

e, por outro, o investimento anunciado é desproporcional à ameaça que a China representa. O efeito último será oposto à intenção estratégica americana, isto é, ao querer conter a China, Washington estará a incentivar uma postura mais assertiva por parte do gigante asiático.

Em todo o caso, e de acordo com Michael D. Swaine (2012), a reacção da liderança chinesa ao anúncio do reforço dos interesses geoestratégicos dos EUA no Pacífico tem sido cautelosa, talvez por Pequim acreditar que a maior potência global, a braços com problemas orçamentais e com uma classe política dividida como nunca, não estará em condições de levar até ao fim o programa político-militar previsto. Na perspectiva de Pequim, a estratégia americana para conter a China estará votada ao fracasso. Entre outros fatores, é preciso não esquecer que alguns dos tradicionais aliados militares dos EUA na região são, simultaneamente, os principais parceiros comerciais da China, complicando ainda mais a delicada balança de poderes na região.

O “reajustamento” americano no Pacífico suscitou reacções comedidas nos países da União Europeia (UE), alguns dos quais alvo da redução dos efectivos militares dos EUA na Europa. O interesse estratégico europeu naquela região é reduzido, conquanto a UE siga atentamente os desenvolvimentos geopolíticos através dos contactos com as organizações multilaterais da região. Embora insistam na importância da relação transatlântica, os EUA admitem que o futuro geoestratégico da maior potência mundial está agora voltado para o Pacífico (NIC, 2012).

É de sublinhar que a Europa e os EUA não atribuem a importância devida ao diálogo estratégico sobre a Ásia-Pacífico, mantendo visões substancialmente diferentes sobre o modo de abordagem às questões daquela região. Entretanto, Washington continua a pressionar a UE para que seja mais produtora e menos consumidora de segurança.

O provável acordo de comércio livre EUA-Europa contribuirá, de algum modo, para amenizar o efeito da retirada de parte do contingente americano do velho continente.

AirSea Battle

O reforço da presença militar norte-americana no Pacífico fez com que o *AirSea Battle*, um conceito doutrinário do Pentágono para a região, centrado na presumível ameaça chinesa, fosse ressuscitado. Elaborado ao longo das duas últimas décadas, o plano inicialmente delineado por Andrew Marshall, um estratega ao serviço do Pentágono, prevê que uma vez o conflito deflagrado, bombardeiros e submarinos americanos de baixa visibilidade consigam neutralizar a rede de radares de longa distância da China, seguindo-se um assalto em grande escala com o recurso a meios aeronavais.

O polémico plano é visto com reservas por alguns responsáveis das forças armadas dos EUA. Embora os autores do documento façam questão de frisar, uma e

outra vez, que o plano não está gizado para fazer frente a nenhuma nação em particular, parecem restar poucas dúvidas que o cenário em causa lida com uma China potencialmente hegemônica e agressiva.

Do ponto de vista militar a ascensão do poderio chinês é inegável. A produção autônoma da indústria militar local começa a aproximar-se das mais modernas plataformas e sistemas ao dispor do Ocidente. A mecanização do EPL estará concluída em 2020, bem como a informatização da rede que liga os pontos nevrálgicos das forças armadas. O maior exército do mundo (1.6 milhões) possui vários tipos de mísseis balísticos, designadamente intercontinentais, lançados de submarinos e de plataformas terrestres móveis. Desenvolve mísseis convencionais capazes de atingir porta-aviões. Também dispõe de tecnologia de interceptação de mísseis e já destruiu um satélite chinês, desativado, com um míssil balístico. O cenário de guerra do século XXI evoluiu do habitual figurino tridimensional (terra, mar e ar) para um complexo teatro de operações multi-dimensional, que inclui redes informáticas sofisticadas, espaço, dimensão electromagnética e dimensão psicológica. Opções assimétricas (e.g. ciberguerra), capazes de neutralizar o oponente mais capacitado, são outros dos instrumentos ao dispor dos Estados com menor capacidade bélica. Em todas essas frentes a China tem vindo a desenvolver meios e capacidades assinaláveis.

A Marinha chinesa, repartida por três frotas (Mar do Norte, Mar da China Meridional e Mar da China Oriental), dispõe de mais de mil navios, incluindo 60 submarinos (mais do que a Rússia). Para além do porta-aviões *Liaoning*, operacional desde setembro de 2012, é muito provável que a Marinha chinesa receba nos próximos anos outros vasos de guerra semelhantes, para além de *destroyers* e submarinos chineses sofisticados.

Os primeiros aviadores navais, pilotando caças J-15 de fabrico nacional (baseados no russo Su-33), já realizaram alguns testes a bordo do *Liaoning*, levando a crer que as previsões contidas no relatório entregue ao Congresso dos EUA a 14 de novembro de 2012 (coincidindo com o dia de encerramento do Congresso do PCC), remetendo para 2017 a plena operacionalização das esquadras aéreas daquele meio naval, pequem por falta de realismo.

Paralelamente, a Marinha tem vindo a aumentar a sua capacidade de combate e de projeção naval, capaz de ir além da primeira linha de ilhas do estratégico “cordão de pérolas”². Nos últimos anos a Marinha foi reforçada com navios de reabasteci-

2 A estratégia da expansão da Marinha chinesa em três cadeias de ilhas foi delineada pelo Almirante Liu Huaqing em 1988. A primeira linha estende-se do Sul do Japão, passando por Taiwan e indo até às Filipinas. A segunda cadeia de ilhas corre da ilha Sakalina até às ilhas do Sudeste do Pacífico e a terceira das ilhas Aleutas a Norte até à Antártica a Sul. Os objetivos deviam estar concluídos em 2010, 2025 e 2050, respetivamente.

mento e de desembarque. Dispõe actualmente de modernos *destroyers* com radares similares ao tipo *Aegis* norte-americano³, tendo lançado ao mar, no final de 2012, o primeiro navio deste tipo (052D *Luyang II*). Com uma tonelagem e autonomias inferiores aos seus congéneres americanos, estes sofisticados navios de guerra estão preparados para realizarem as suas missões nos mares da periferia da China ou mesmo no Oceano Índico.

Na Ásia-Pacífico apenas as Marinhas da Coreia do Sul e Japão dispõem deste sofisticado sistema; os novos *destroyers* encomendados pela Austrália também vão incluir o sistema *Aegis*. Se a China acelerar o seu programa de construção deste tipo de navios, desequilibrará o poder naval na região. O braço naval do EPL dispõe ainda de mais de 80 *Catamarans* lança-mísseis tipo 022 (classe *Houbei* na designação NATO), capazes de atingirem alvos a grandes distâncias.

A Marinha chinesa tem vindo a reforçar a sua presença na ilha de Hainan, no Sul da China, onde tem estacionada uma moderna força naval composta por *destroyers* do tipo *Aegis*, fragatas e submarinos nucleares. As instalações portuárias estão preparadas para darem apoio logístico aos futuros porta-aviões chineses.

Também a Força Aérea, a par da Marinha, tem sido beneficiária do assinalável investimento chinês no poderio militar. Dispõe atualmente de aviões de combate de quarta geração (Su-27, J-10, Su-30) e já iniciou os testes dos J-20 e J-31, aviões de combate de quinta geração e baixa visibilidade aos radares, produzidos pela indústria nacional. O J-31 poderá estar destinado a servir nos porta-aviões chineses. Uma nova aeronave de transporte tático também construída na China, o quadrimotor Y-20, semelhante em dimensão ao IL-76 russo, aumentará substancialmente a capacidade operacional do EPL para fazer face a diferentes teatros de operações.

As negociações com a Rússia para aquisição do caça Su-35 multi-missão (versão avançada do Su-27) estarão em vias de conclusão. A China é responsável por mais de 15% da venda de armamento russo ao exterior, embora a dependência chinesa do seu maior fornecedor tenha vindo a diminuir face aos avanços tecnológicos da indústria nacional.

De acordo com o Livro Branco da Defesa japonês, a China tem vindo a aumentar os voos de reconhecimento sobre os países vizinhos, o que pode vir a incrementar-se uma vez que os militares chineses anunciaram a construção de onze bases para *drones* na sua linha costeira nos próximos anos.

Pode afirmar-se, portanto, que a China não só desenvolveu assinaláveis capacidades de anti-acesso como está agora em condições de projectar poder aeronaval,

3 O *Aegis* é um sistema de armas integrado, inicialmente desenvolvido nos EUA, e que tem por base a utilização de potentes computadores e radares, capazes de rastrear e guiarem mísseis com grande precisão.

com especial ênfase no Pacífico. Muitos dos seus sistemas de armas (e.g. anti-navio) têm já um alcance superior ao poder ofensivo da marinha americana, deixando esta última insegura nos seus habituais santuários. O DF-21D, um míssil balístico anti-navio colocado em plataformas móveis terrestres, terá como alvo principal a esquadra norte-americana do Pacífico.

É neste contexto que o *AirSea Battle* propõe aos decisores político-militares um ambicioso plano de resposta a uma China potencialmente agressiva. Em 2010 o *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA), um *think tank* financiado pelo Pentágono, publicou um controverso relatório conceptualizando um conflito armado com a China tendo por base as premissas do *AirSea Battle*.

O estudo refere que a China estará já a criar zonas de interdição na segunda cadeia de ilhas, abrangendo Guam (importante base de apoio militar dos EUA) e a Nova Guiné. A primeira cadeia de ilhas estende-se do sul da Coreia do Sul ao Sul das Filipinas e inclui alguns territórios em disputa, designadamente os arquipélagos das Paracel e Spratly. Os estrategas militares dividem-se quanto à relevância atual da primeira cadeia de ilhas, atendendo ao desenvolvimento tecnológico dos sistemas de armas ao dispor do EPL, designadamente os mísseis balísticos terra-mar.

“A China parece estar a desenvolver e a demonstrar propositadamente capacidades ofensivas que ameaçam os EUA em todos os domínios de acção – espaço, ciberespaço, mar e ar” – lê-se naquele documento estratégico. Embora o *AirSea Battle* não esconda o seu verdadeiro objetivo, designadamente a contingência de um conflito armado com a China, o *paper* pretende ser visto como uma importante contribuição para a prevenção de um conflito sino-americano, criando – paradoxalmente, como admite – um acréscimo de confiança por parte dos actores regionais, isto é, aliados dos EUA.

Sem surpresa, o *AirSea Battle* é encarado pelos chineses como um *déjà vu* da mentalidade da Guerra Fria, o que em rigor não andarão longe da verdade. Afinal de contas foi o *AirLand Battle*, a versão terrestre para o teatro de operações europeu, que esteve no centro da doutrina militar dos EUA no confronto político-militar face à União Soviética.

Mas ao encarar o poder marítimo como uma síntese da sua geografia, isto é, criando uma barreira de anti-acesso apoiada em mísseis instalados em terra e forças aeronavais a operar na vizinhança próxima, também a China evoca as velhas táticas usadas pela União Soviética na Guerra Fria. De todo o modo, o poder marítimo da China representará um desafio maior por comparação com a União Soviética, possuindo as capacidades necessárias para fazer vingar os seus predicados militares na Ásia-Pacífico.

Do ponto de vista estratégico um poder marítimo é aquele capaz de operar para lá da região costeira (Tangredi, 2006) e embora a Marinha dos EUA seja a única

com alcance global, não restam dúvidas de que a congénere chinesa está agora em condições de explorar outros horizontes.

O Mar da China Meridional

“As pessoas pensam que devíamos lidar de uma forma mais dura com os EUA, o Japão, os países que disputam connosco as ilhas do Mar do Sul da China. Que devemos ser mais agressivos a proteger os nossos interesses e possessões, se necessário com armas” – refere o académico Shi Yinhong, diretor do Centro de Estudos Americanos da Universidade *Renmin*, em Pequim.

Significativamente, a 15.^a Cimeira da ASEAN em novembro de 2012 terminou sem um acordo com a China sobre o Código de Conduta para o Mar da China Meridional. Tratou-se de uma vitória diplomática para Pequim, que há dez anos vem tentando adiar a resolução da polémica questão, numa tentativa pouco subliminar para ganhar tempo, consolidar posições no terreno e conseguir levar os seus principais contendores à mesa das negociações bilaterais.

Na versão de Pequim, a China não quer internacionalizar a questão, evitando assim um compromisso com a ASEAN para a solução consensual do diferendo. Curiosamente, a cimeira da ASEAN assinalou o décimo aniversário da declaração das partes (China+ASEAN) sobre o Mar da China Meridional: a celebração de um “diálogo de surdos”. Já em julho de 2012, a reunião de Ministros de Negócios Estrangeiros da ASEAN tinha terminado sem um comunicado oficial, pela primeira vez nos 45 anos de história da organização, devido a discórdias sobre o Mar da China Meridional.

A posição chinesa no Mar da China Meridional tem sido equívoca. Se a China definiu como prioridade o estabelecimento de boas relações com os países vizinhos da região, condição *sine qua non* para o desenvolvimento económico do país, a postura da marinha chinesa e agências paramilitares, que pontualmente tem roçado a beligerância, contribui para o adensar episódico da tensão na região.

O Mar da China Meridional é a massa de água definida pelo Estreito de Taiwan a Norte, o Sueste Asiático continental a Oeste, as Filipinas a Este e o arquipélago da Indonésia a Sul. Dez Estados bordejam o Mar da China Meridional: China, Taiwan (não reconhecido pela ONU), as Filipinas, Malásia, Brunei, Indonésia, Vietname, Tailândia, Singapura e Camboja. De entre estes Estados, apenas dois, Tailândia e Camboja – porque situados bem no interior do Golfo da Tailândia – não estão diretamente envolvidos no diferendo.

No Mar da China Meridional encontram-se dois grandes grupos de ilhas: as Spratly e as Paracel (Nansha e Xisha para os chineses). Em rigor, muitas delas não constituem ilhas à luz da norma jurídica definida pelo direito internacional. Trata-se antes de meras rochas, bancos de areia e recifes, em muitos casos sub-

mersos ou parcialmente submersos. Cerca de cem destas ilhotas encontram-se espalhadas por uma área que ronda os 800 mil km². Desde 1973 que o Vietname ocupa militarmente algumas das ilhas e ilhéus das Spratly. As Filipinas reclamam a maioria das ilhas das Spratly. Nas ilhas Paracel, ocupadas pela China, encontra-se sediada uma das mais importantes bases aeronavais do EPL. Em 2012, a Comissão Militar Central chinesa aprovou a construção de um comando militar nas ilhas Paracel, na cidade de Sansha, e intensificou as patrulhas em redor das ilhas Spratly.

As reivindicações de soberania no Mar da China Meridional são baseadas em atos de “descoberta” e “ocupação” e também em direitos inferidos a partir da “delimitação das plataformas continentais”. A perspetiva de exploração petrolífera, desencadeada nos anos 70 do século passado, e a Lei chinesa sobre as águas territoriais e zonas adjacentes (1992), emergiram como factores decisivos para as crescentes disputas naquela zona do globo. O Mar da China Meridional apresenta, deste modo, uma dupla valia geoestratégica: enquanto região que acolhe algumas das linhas de comunicação marítima mais importantes do globo e, não menos importante, pela proximidade com presumíveis depósitos de hidrocarbonetos.

São as indefinições subsistentes – permitidas pelas interpretações díspares que cada Estado ribeirinho faz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) – que estão na base de incidentes recorrentes. A China, por exemplo, pretende impor restrições à livre navegação de embarcações militares nas águas cuja jurisdição reivindica como Zona Económica Exclusiva (ZEE), o que é refutado pelos seus vizinhos regionais e EUA. O método usado pelas autoridades chinesas (medição de linhas a partir da zona costeira) iria impedir aos navios do “direito de passagem inocente”. E embora os EUA não tenham ainda ratificado a CNUDM, adoptaram a maioria dos preceitos estipulados naquela lei reguladora da actividade nos mares.

A China reclama a soberania sobre o Mar da China Meridional por considerar tratar-se de “águas históricas” do país. Ora, o princípio da livre navegação, marítima e aérea, não se aplica às “águas históricas”. É natural, portanto, que os Estados Unidos e demais países da Ásia-Pacífico encarem negativamente a postura chinesa.

O Mar da China Oriental

Desde 2010 que a China tem sido protagonista em incidentes navais com forças do Vietname, Filipinas, Coreia do Sul e Japão. Mas foi com este último país que a tensão atingiu níveis preocupantes, fruto de um incidente ocorrido nas imediações das ilhas Diaoyu/Senkaku em 2010 e que envolveu um barco de pesca chinês e embarcações da guarda costeira japonesa. Na sequência deste incidente o governo

japonês viria a adquirir três das ilhas a privados, provocando desse modo uma violenta reação de Pequim. O velho diferendo sino-japonês quanto à soberania das ilhas inflamou-se rapidamente, graças aos surtos nacionalistas patrocinados por Pequim e Tóquio.

Durante meio século, recorde-se, a China foi vítima da agressão militar nipônica, período sombrio que teve início na derrota de 1895, prolongando-se até ao final da Segunda Guerra Mundial em 1945. O fardo da história demora a desvanecer.

A China, Taiwan e Japão reclamam as ilhas Senkaku (para os japoneses) ou Diaoyu (para os chineses). Situado no extremo nordeste do Mar da China Oriental, o grupo é constituído por cinco pequenas ilhas vulcânicas e três formações rochosas, totalizando uma massa de terra com cerca de 7 km². Nenhum dos ilhéus é habitado. O Governo chinês sustenta que as ilhas deveriam ter sido devolvidas à China ao abrigo das disposições previstas na Declaração do Cairo de 1943 e da Proclamação de Postdam de 1945, e ainda do Tratado de São Francisco. Uma posição reiterada no Livro Branco sobre as ilhas publicado em Setembro de 2012.

O Japão argumenta que incorporou as ilhas em 1895, quando ninguém as reclamava; a China e Taiwan contrapõem com a alegada descoberta das ilhas em 1372, usando-as, subseqüentemente, como ajuda à navegação.

Entretanto o novo governo japonês, liderado pelo Primeiro-Ministro Shinzo Abe optou por reforçar o orçamento da defesa e intensificar os contactos político-militares com os EUA e alguns países da região, como é o caso das Filipinas a quem se preparam para vender 10 navios de patrulha costeira. Pequim encara estas manobras como um “cerco diplomático”, apadrinhado pelos EUA, destinado a isolar a China e obrigá-la a ceder às negociações multilaterais.

Embora o Japão não abdique de uma posição de força face à China no que diz respeito às ilhas em disputa, terá que ter em conta os interesses económicos, decorrentes das 20.000 empresas japonesas a operar em território chinês.

Se é verdade que o fenomenal processo de desenvolvimento económico da China nas últimas décadas é devedor da significativa cooperação nipônica, também é um dado adquirido que o entendimento na esfera económica não teve consequências visíveis no plano político, palco de recorrentes fricções animadas por sentimentos nacionalistas, geridos de forma pouco sensata por Pequim e Tóquio.

A ascensão económica, militar e política da China é encarada com indisfarçável suspeição pela liderança japonesa, que pressagia um projecto sínico de afirmação hegemónica na Ásia, enquanto o Japão é visto em Pequim não somente sob o prisma das suas enormes capacidades industriais mas também como um protectorado virtual dos EUA com a missão de conter o expansionismo do poder chinês.

O Livro Branco da Defesa japonês (2012) admite que a modernização das forças armadas chinesas, destinada em primeira linha a resolver pela força a questão de Taiwan, já extravasa essa capacidade operacional. Entre outros ativos militares,

o EPL dispõe de mais de mil mísseis balísticos apontados a Taiwan na província de Fujian.

No final de 2011, o governo japonês decidiu permitir o fabrico e exportação de tecnologia militar, medida de duvidosa constitucionalidade e que foi encarada em Pequim como mais uma ação tendente à contenção da China. É de esperar que o novo governo japonês, constituído por nacionalistas radicais, dê novo fôlego ao projeto de revisão constitucional, libertando assim o Japão para uma política externa mais ativa, incluindo poderes reforçados para as forças armadas.

A China e o Japão não escondem o propósito de se conterem mutuamente – principalmente no plano do expansionismo militar. Neste contexto, os Estados Unidos terão interesse em conter as duas potências asiáticas – ainda que em graus e modos diferentes. No final de 2012, o Senado norte-americano aprovou uma emenda legislativa reconhecendo que as ilhas Diaoyu/Senkaku estão sob administração do Japão e, conseqüentemente, incluídas no tratado de segurança que os EUA têm em vigor com o seu principal aliado asiático. E embora o texto deixe claro que os EUA não tomam partido sobre a soberania das ilhas, a posição de Washington não podia ser mais cristalina.

Em suma, a China e o Japão encontram-se, pela primeira vez nas suas milenares histórias, a competir pela proeminência na Ásia, recorrendo para o efeito aos clássicos instrumentos da balança de poderes. Ao colocarem meios militares aeronavais a patrulharem as disputadas ilhas, substituindo as agências marítimas civis, as partes contendoras aumentam exponencialmente o risco de degeneração do volátil cenário geoestratégico.

Fronteiras Estratégicas

Pela primeira vez na sua história, a China estabilizou as fronteiras terrestres com os seus catorze vizinhos. Não sofre ameaças directas de rivais geoestratégicos e há décadas que o EPL não se envolve em conflitos. A tensa relação com Taiwan estabilizou nos últimos anos, dando lugar a significativas trocas comerciais bilaterais. Contudo, a liderança chinesa percepção um ambiente estratégico inseguro.

Paradoxalmente, os sete livros brancos sobre a Defesa publicados até à data transparecem autoconfiança e até alguma transparência quanto aos objectivos estratégicos da China (Carrico, 2012). De facto, a construção da grande potência chinesa implica uma projecção de força sem precedentes. No programa delineado por Deng Xiaoping, o EPL seria objeto da última das quatro modernizações⁴, mas dispondo de um orçamento em constante crescimento, as forças armadas chinesas estão já

4 Dando sequência aos princípios estabelecidos por Zhou Enlai, Deng Xiaoping programou quatro modernizações para a emancipação da China: económica, científica, tecnológica e militar.

bem longe do atraso descrito por David Shambaugh (2002: 107) há pouco mais de uma década.

A preservação da segurança nacional, bem como da soberania e da integridade territorial são condições indispensáveis, do ponto de vista estratégico, para que a China prossiga com o seu plano sócio-económico de desenvolvimento. Dito de outro modo, é do interesse da China evitar conflitos que neutralizem ou impliquem um retrocesso nos sucessos económicos alcançados.

Mas a projecção económica implicou o alargamento dos interesses vitais e a dilatação das fronteiras estratégicas. Do ponto de vista da segurança e defesa estas incluem a plataforma continental, o Pacífico Norte contíguo à Rússia e ao Japão, o Pacífico Ocidental, a Ásia Central, o Estreito de Taiwan, os mares da China Meridional e da China Oriental e a área do Estreito de Malaca que penetra no Oceano Índico (Shambaugh, 2002: 67). O Golfo Pérsico, fonte de abastecimento petrolífero, poderá eventualmente ser incluído neste conjunto. Os interesses vitais da China vão ainda mais longe e incluem o Ártico, o espaço sideral⁵ e a exploração dos oceanos.

O conceito doutrinário militar de “combater numa guerra total e nuclear” evoluiu para “guerra local sob condições de infomecanização”. Mas mais importante, o conceito de “defesa ativa” comporta atualmente capacidades ofensivas sem precedentes no arsenal ao dispor do EPL. Como perceber, então, a estratégia militar da China? Um dilema de difícil resolução – reconheça-se (Swindon, 2011; Carriço, 2012).

Certo é que os países ocidentais centram a análise estratégica nas capacidades projectadas do adversário, enquanto a China opta por avaliar as intenções do oponente. Para Kissinger, a diferença fundamental entre as abordagens ocidental e chinesa à estratégia, é que a primeira é focada na avaliação das capacidades do adversário, enquanto a segunda tem por alvo a dimensão psicológica do oponente (Kissinger, 2011). Neste último domínio a China tem vindo a construir uma narrativa própria, baseada nas virtudes do “características chinesas” e destinada a dar cobertura à sua meteórica ascensão geopolítica. Não surpreenderá, portanto, que Joseph S. Nye enalteça a “estratégia inteligente” usada pela China, ao combinar *hard* e *soft power*.

5 A China já colocou no espaço 16 dos 35 satélites previstos até 2020 (sistema *Beidou*) e que vão rivalizar com o GPS americano, nas vertentes comercial e militar. O programa espacial que inclui estações orbitais e, possivelmente, a colocação de astronautas na Lua, prossegue a bom ritmo. A China também já demonstrou dominar a tecnologia de destruição de satélites com mísseis de longo alcance.

Conclusão

A China transformou-se num “Estado anfíbio”. A Marinha mercante chinesa, a segunda maior do mundo, encarregou-se da primeira ofensiva naval, tocando todos os continentes. Agora o antigo Império do Meio quer projetar poder marítimo, numa espécie de vingança da geografia. Ao dominar as plataformas continental e marítima, a China está finalmente em condições de afirmar-se como potência hegemónica na região da Ásia-Pacífico. Em consequência, assiste-se a uma crescente militarização dos Estados costeiros da região, criando um ambiente estratégico volátil.

Entende-se que a China queira maximizar a sua segurança, dando correspondência no plano militar à potência político-económica em que soube transformar-se. Cerca de metade da mercadorias do mundo transitam pelo corredor marítimo que vai do Estreito de Malaca ao Japão e a China quer zelar pelos seus interesses estratégicos. Mas o EPL começa a dispor de capacidades que extravasam uma possível invasão de Taiwan, ao mesmo tempo que maximiza a vertente ofensiva do seu arsenal. Pequim parece ter entrado no jogo da supremacia.

A China quer dominar, ou pelo menos neutralizar, a periferia estratégica. A política interna, os jogos de poder e o difícil equilíbrio entre grupos de interesse, podem conduzir rapidamente a que a China enverede por uma política externa inconsequente ou mesmo agressiva. Uma China democrática não seria necessariamente menos nacionalista ou permissiva na prossecução dos seus objectivos no relacionamento com o mundo. Na actual fase a China professa um misto de satisfação com o *status quo* e uma postura assertiva relacionada com uma vontade de alterar o sistema internacional. Transitou de um estádio acomodatório para um patamar de assertividade cada vez mais visível.

Na perspectiva ocidental a China não enfrenta nenhuma ameaça imediata. Mas Pequim tem um entendimento diferente. Em consequência, os países da região estão a ser pressionados em dois sentidos: pela China economicamente e pelos EUA do ponto de vista da segurança. Alguns dos principais parceiros comerciais da China são simultaneamente os principais aliados em matéria de segurança dos EUA, dando origem a um delicado cenário geoestratégico.

Ainda que a eclosão de um conflito seja improvável (metade das exportações chinesas destinam-se à Ásia-Pacífico), vive-se uma realidade de tensão que obrigará Pequim a reavaliar a sua estratégia para a região. Na realidade pode estar em curso uma nova ordem asiática que coloca em causa a política de auto-contenção advogada por Deng Xiaoping. A China dispõe de poder como nunca e está a usá-lo.

Referências

- ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Disponível em <http://www.aseansec.org/>
- Australian Government (2012). *Australia in the Asian Century*. Disponível em <http://asian-century.dpmc.gov.au/>
- Brzezinski, Zbigniew (2012). *Strategic Vision*. New York: Basic Books.
- Carriço, Alexandre (2012). *Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010*. IDN Cadernos n.º 7. Disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1351&cod=16>
- Cunha, Luís (2001). “O Mar da China Meridional — Nacionalismo e Regionalismo”. *Separata de Estudos Políticos e Sociais*, Volume XXIII, n.ºs 1-4. Lisboa: ISCSP/UTL, pp. 217-297.
- Clinton, Hillary (2011) “America’s Pacific Century”. *Foreign Policy*. Disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century
- Center for Strategic and Budgetary Assessments (2010). *Why AirSea Battle?*. Disponível em <http://www.csbaonline.org/publications/2010/02/why-airsea-battle/>
- Japan Government (2012). *Defense of Japan 2012*. Disponível em http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2012/07_Part1_Chapter1_Sec3.pdf
- Griffiths, Rudyard e Patrick Luciani (eds) (2011). *Does the 21st Century Belong to China?: The Munk Debate on China*. Toronto: House of Anansi Press.
- Kissinger, Henry (2011). *On China*. London: Penguin Books.
- Leonard, Mark (ed) (2012). *China 3.0: Understanding the New China*. London: The European Council on Foreign Relations. Disponível em http://ecfr.eu/page/-/ECFR66_CHINA_30_final.pdf
- Lin, Justin Yifu (2012). *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2030*. Disponível em http://www.fas.org/irp/nic/global_trends_2030.pdf
- Nye, Joseph S. (2010). *O Futuro do Poder*. Lisboa: Temas e Debates.
- Ministry of National Defense (2012). *Quadrennial Defense Review*. Taipei: Ministry of National Defense, R.O.C. Disponível em <http://www.mnd.gov.tw/english/>
- Ross, Robert S. (2012). “The Problem with the Pivot”. *Foreign Affairs*, November/December.
- Sem autor (s.a.) (2012). “China’s Military Rise: The Dragon’s New Teeth”. *The Economist*.
- Swaine, Michael D. (2011). “Perceptions of an Assertive China”. *China Leadership Monitor* n.º 32. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/3601>

- Swaine, Michael D. (2011). "China's Assertive Behavior – Part One: On «Core Interests»". *China Leadership Monitor* n.º 34. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/7216>
- Swaine, Michael D. e M. Taylor Fravel (2011). "China's Assertive Behavior—Part Two: The Maritime Periphery". *China Leadership Monitor* n.º 35. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/8146>
- Swaine, Michael D. (2012). "China's Assertive Behavior – Part Three: The Role of the Military in Foreign Policy". *China Leadership Monitor* n.º 36. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/8701>
- Swaine, Michael D. (2012). "China's Assertive Behavior – Part Four: The Role of the Military in Foreign Crises". *China Leadership Monitor* n.º 37. Disponível <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/9026>
- Swaine, Michael D. (2012). "Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot", *China Leadership Monitor* n.º 38. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor/9426>
- Shi, Yinhong (2012). "O Perigo de Um Confronto com os EUA existe". *Público*, 19 de dezembro.
- Tangredi, Sam J (2006). "Sea Power: Theory and Practice" em John Baylis, James Wirtz, Eliot A. Cohen e Colin Gray (eds), *Strategy in the Contemporary World An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tang, Shiping e Zhang Yunling (2005). "China's Regional Strategy" em David Shambaugh (ed), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*. Berkeley: University of California Press.
- U.S. – China Economic and Security Review Commission (2012). *Report to Congress*, November.
- White, Hugh (2012). *The China Choice*. Melbourne: Black Inc.

O Novo Ambiente Estratégico da Ásia-Pacífico e a Política de Segurança de Taiwan

Jorge Tavares da Silva

Doutorado em Relações Internacionais – Política Internacional e Resolução de Conflitos, pela Universidade de Coimbra. Docente e Presidente do Observatório de Comércio e Relações Internacionais (OCRI) do Instituto Superior de Ciências de Informação e Administração (ISCIA). Professor convidado na Universidade do Minho.

Resumo

Este artigo avalia a política de defesa e às questões de segurança de Taiwan e identifica as linhas de orientação deste domínio tendo em conta, por um lado, as necessidades de reestruturação interna das forças armadas; por outro, o conjunto dos desafios tradicionais e emergentes no espaço da Ásia-Pacífico. Salienta-se, desde logo, a mais central das preocupações, a relação inconstante com a China, dividida entre uma crescente cooperação do domínio socioeconómico e a perpetuação do conflito político-militar. Acrescentam-se novos factores conjunturais, desde ameaças como o terrorismo e os desastres ambientais, ao desenhar do puzzle geopolítico regional e à intensa diplomacia económica. Neste contexto, a análise centra-se nas principais preocupações para o quadro da segurança de Taiwan.

Abstract

Asia-Pacific New Strategic Environment and Taiwan Security Policy

This paper reviews Taiwan's defense and security policy. On the one hand, it identifies its guidelines taking into consideration domestic needs for the armed forces reorganization. On the other hand, it considers the traditional and emerging challenges in Asia-Pacific. One of the most central concerns is the inconstant relationship with China, divided between a growing socio-economic cooperation and the maintenance of a political-military conflict. The regional geopolitical puzzle and intense economic diplomacy faces new challenges such as terrorism and environmental disasters. Within this context, the analysis focuses on the most important issues concerning the Taiwanese security framework.

O conceito de segurança não é unívoco, ultrapassa em muito a simples concepção de “ameaça bélica”, podendo aparecer também associado à defesa dos interesses nacionais, à resistência e capacidade de sobrevivência de uma nação, território, povo ou indivíduo, à salvaguarda dos valores fundamentais, à defesa do ambiente, à paz e melhoria do bem-estar, entre outros aspectos. Em causa estão, claramente, interpretações contraditórias sobre esta designação, de acordo com diferentes escolas de pensamento das relações internacionais. Assim, por exemplo, autores realistas como Hans Morgenthau, associam a noção de segurança à defesa do interesse nacional, justificando, igualmente, a política de defesa por este prisma. Segundo ele, “[O] conceito de interesse definido como poder impõe uma disciplina intelectual ao observador e adiciona uma ordem racional no campo da política e, assim, tornando possível o entendimento teórico da política” (Morgenthau, 1993: 5).¹

Noutro ângulo, pela via liberal, autores como Joseph Nye e Robert Keohane (2001) e David Mitrany (1966) ou David Mitrany, alargam a ideia para a denominada *low politics* e para as dimensões não militares como fatores capazes de moldar a política de segurança das nações. Segundo eles, a “interdependência” ou a “socialização”, por exemplo, são elementos importantes no apaziguamento das sociedades e das nações.

Independentemente das perspetivas de enquadramento, a segurança e defesa da República da China (RC), vulgarmente conhecida por Taiwan², abarca um conjunto alargado de questões que acabam por encaixar em ambas as tendências teóricas. O objeto central deste artigo é precisamente apurar as linhas de orientação da política de segurança e defesa de Taiwan tendo em conta a evolução das suas relações com a RPC e o puzzle contraditório de cooperação e confrontação de poderes que marca o contexto da Ásia-Pacífico. Reconhece-se que, desde 2008, com o regresso do Partido Nacionalista do *Kuomintang* (KMT) ao poder³, sob a liderança de Ma Ying-jeou, se tem verificado um clima de melhor entendimento, não deixando de

1 No original: “*The concept of interest defined as power imposes intellectual discipline upon the observer, infuses rational order into the subject matter of politics, and thus makes the theoretical understanding of politics possible*” (Morgenthau, 1993: 5).

2 Neste artigo, a República Popular da China, aparecerá aleatoriamente designada pelas siglas RPC ou por simplesmente por “China”, ao passo que a República da China, ora por RC ou por “Taiwan”.

3 Entre 2000 e 2008, a RC foi governada pelo Partido Democrático Progressista (PDP), liderado por Chen Shui-bian, cuja governação ficou marcada por uma postura mais desafiante à política de “uma só China”.

se salientar o princípio dos “três não’s”: não independência, não unificação, não ao uso da força. Desde então, Pequim e Taipé têm cooperado de forma crescente em muitos domínios da esfera económica, social e cultural, incluindo diálogos de alto nível, tal como o encontro entre o vice-presidente taiwanês, Wu Den-yih e líder do Partido Comunista Chinês (PCC) e futuro Primeiro-Ministro, Li Keqiang, no Fórum Boao (Taipei Times, 2012: 1).

Ainda assim, o conflito político mantém-se intocável ou, pelo menos, estável, enquanto persistem questões sobre a assimetria de forças entre os dois lados. Dando seguimento à análise, questionamos alguns aspectos que nos parecem adjacentes à temática central. Está a RC a abrandar a sua política de defesa face ao novo quadro de cooperação com a República Popular da China (RPC)? Aparece a RC alinhada com a RPC na defesa dos interesses de soberania “chineses” na região? São as confrontações de poder uma oportunidade para a ilha afirmar o seu papel de mediador na região?

O Ministério da Defesa de Taiwan (MDT) publica periodicamente o Relatório de Defesa Nacional (RDN), bianual, desde 1992, e a Revista de Defesa Quadrienal (RDQ), desde 2009. São os mais importantes documentos oficiais emitidos neste domínio e que permitem identificar as principais linhas de orientação, internas e externas, que moldam a sua política de defesa nacional. Desde logo, salienta-se a mais soberana das problemáticas, a relação inconstante com a RPC, não só do ponto de vista direto como indireto, na medida em que a diplomacia da ilha no espaço internacional está condicionada por este fator.

A RPC não abdica da tentativa de recuperação do território para os seus domínios de soberania, admitindo uma solução “não pacífica”, mantendo Taiwan um estatuto de Estado não reconhecido – uma das mais intrincadas temáticas do direito internacional. Além disso, enquanto a região asiática passa por uma fase de intensa cooperação económica, a ilha tem dificuldade em participar de forma mais ativa neste processo. Acrescem ainda outras problemáticas, tais como a competição pela soberania de ilhas na região, um facto que pode arrastar Taiwan para uma confrontação mais hostil com outros actores. A verdade é que tem estado a servir para os responsáveis políticos taiwaneses poderem afirmar o seu papel de mediador. Finalmente destacam-se ainda outras questões não tradicionais como os desastres naturais, a pirataria marítima, ou o terrorismo como elementos preocupantes para a segurança da ilha.

Na prossecução desta análise, em termos de arrumação das ideias, num primeiro momento, centramos o ponto de observação no novo ambiente estratégico da Ásia Oriental, no avivar das reclamações de soberania, nas confrontações de poder, incluindo a “viragem estratégica” dos EUA, as quais englobam o espaço geográfico circundante da ilha de Taiwan. De seguida analisamos a evolução das relações entre a China e Taiwan, delineando os pontos de convergência entre estes dois atores

e as principais linhas de orientação da política de segurança e defesa de Taiwan face aos contextos referenciados nos pontos iniciais.

O Novo Ambiente Estratégico Regional

Os mares da China Oriental e Meridional têm sido palco de uma relação paradoxal, por um lado, entre crescentes dinâmicas de cooperação económica e política; por outro, de fortes confrontações de poder, disputas de soberania e estado generalizado de insegurança. Na verdade, esta é uma das matrizes caracterizadoras das relações entre actores da região da Ásia-Pacífico, um sinal distintivo em correspondência com outros espaços de cooperação/integração económica, tal como a União Europeia.

A ascensão económica da China e a sua vigorosa diplomacia na região têm sido um fator adicional na “agitação das águas”, que se faz sentir não só na afirmação económica como também pelo ascensão militar. Não admira que este gigante asiático tenha despertado sentimentos antagónicos, divididos, simultaneamente, entre a oportunidade e a ameaça. Desde logo, pela via da oferta do gigantesco mercado chinês ao investimento e comércio externo para muitos investidores. A criação de uma área de comércio livre entre a ASEAN e a China (2002) veio intensificar ainda mais as trocas regionais, tendo-se tornado a maior zona de comércio livre do mundo e grande parte dos fluxos do comércio mundial.

Podemos ainda acrescentar outras dinâmicas regionais como a Cooperação Económica da Grande Sub-região do Mekong ou a Cooperação Económica Pan-Golfo de Beidu (Chen, 2012: 52-53). A verdade é que este envolvimento crescente da China no espaço económico regional é também uma fonte de apreensões para os seus vizinhos, temendo-se o enfraquecimento das economias nacionais face à pujança económica deste ator. Taiwan, por exemplo, depois do acordo entre a China e a ASEAN, pelo fato de não ser membro daquela organização, recebeu a perda de competitividade para outras economias da região. Em causa estava o efeito de “desvio de comércio” da produção menos competitiva de outros actores para o espaço integrado, fruto das facilidades aduaneiras, em prejuízo da sua produção industrial taiwanesa. Este fator económico acelerou os contactos entre Pequim e Taipé de forma a formalizarem um acordo preferencial de “criação de comércio” que pudesse minimizar os efeitos desviantes do acordo com a ASEAN. É neste sentido, impulsionando ainda mais os contatos bilaterais entre a China e Taiwan que foi assinado o Acordo de Cooperação Económica (ACE). Este Acordo tem servido o propósito do Presidente Ma Ying-jeou de melhorar a economia da ilha, usufruindo de uma maior abertura no Estreito por onde já passam quase metade das suas exportações.

Do ponto de vista militar, há a considerar as persistentes reclamações de soberania, afirmações de poder, controlo marítimo e jogos geopolíticos nos mares da China. É

o lar de crescentes ameaças transnacionais, entre Estados desenvolvidos e Estados emergentes, regimes autoritários e democráticos. Por exemplo, o recife de Scarborough é reclamado pela China, Filipinas, e Taiwan. A verdade é que neste domínio a posição chinesa não encontra legitimidade perante a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a qual nesta matéria tem defendido razões de proximidade territorial. Este fato não impede que a China siga uma estratégia de reivindicação territorial “expansiva”, que inclui o apertado patrulhamento destas ilhas, ilhotas e arquipélagos que frequentemente conduzem a querelas efetivas. Torna-se interessante verificar, tal como refere Steve Tsang do *China Policy Institute*, que apesar de a China defender abertamente o princípio da “ascensão pacífica” tem permitido que individualidades do *establishment* reclamem ofensivamente a soberania de determinados espaços geográficos (Jane’s Defence Weekly, 2012: 37). Em Agosto de 2012, um incidente nas ilhas Diaoyutai/Senkaku, reclamadas pela China, o Japão e Taiwan, levantou novamente a problemática, colocando pressão as relações entre a China e o Japão, envolvendo igualmente movimentações navais e as habituais manifestações populares (Taipei Times, 2012a: 1).

Torna-se imperioso notar que tradicionalmente a China é uma potência continental e preocupada, sobretudo, com as dinâmicas da sua fronteira euro-asiática. A sua propensão marítima foi relativamente reduzida, e quando se mais afirmou neste domínio, teve uma expressão pouco mais que regional. Embora apenas se conheça a operação contra a pirataria somali no Golfo de Áden, em 2009, como a única intervenção naval fora do ambiente regional, há uma clara tendência da China em projetar um maior poder e controlo sobre o espaço marítimo. Neste prisma, a ilha de Taiwan acaba por ser um dos elos de uma cadeia de controlo que a China pretende estabelecer na região. Já em 2006, o presidente Hu Jintao tinha ordenado aos comandantes do Exército Popular de Libertação (EPL) para construírem uma “poderosa Marinha popular” que pudesse defender os interesses marítimos, em particular as Linhas de Comunicação Marítima (LCM) que estabelecem a ligação a países exportadores de energia no Oceano Índico (Taipei Times, 2006: 1).

Neste contexto, destaca-se o início das operações do porta-aviões *Liaoning*, apetrechado com modernos sistemas de radar, caças J-15 e mísseis anti-aéreos FL-3000N (Jane’s Defence Weekly, 2012: 34).

Assim, a RPC mantém uma crescente vigilância nas 200 milhas marítimas da sua zona económica exclusiva, incluindo um apertado controlo ao “mapa das nove linhas”⁴ (*nanghai jiudian xian*) que envolvem as ilhas do Mar do Sul da China. Note-se também que por estes circuitos também passam os fluxos energéticos que abastecem o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan. Inclui-se, numa perspetiva mais alargada, a pro-

4 Trata-se, na verdade, de um mapa produzido em 1947 pelo KMT (Richardson, 2010: 184).

teção das suas LCM entre a sua zona marítima exclusiva e o Golfo Pérsico, corredor por onde a China recebe grande parte dos seus recursos energéticos. Ao mesmo tempo, a China pretende criar condições para a protecção e capacidade de evacuação de nacionais de países do Sudeste Asiático, em caso de necessidade e afastar a influência americana na região. A criação da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), impulsionada por Pequim, embora focalizada na região da Ásia Central, encobre mas confirma o objetivo de afastar os interesses americanos naquela região. Ao mesmo tempo, parece clara a intenção de este controlo do espaço marítimo funcionar como o seu fortalecimento como potência regional e global (O'Rourke, 2012: 5).

Fruto da afirmação da China na região da Ásia-Pacífico, também os EUA estão a direcionar as suas atenções para este espaço geográfico. Há uma crescente percepção na comunidade de segurança americana que dentro de duas décadas os EUA terão de partilhar a sua supremacia global com outros atores. Segundo o "Global Trends 2030: Alternative Worlds" (2012), é indiscutível o papel dominante da China no plano económico e político internacional, confirmando as anteriores previsões feitas pela Goldman Sachs (2003: 1-24). Num artigo da revista *Foreign Policy*, a Secretária de Estado Hillary Clinton apontou o presente século como sendo "o Século do Pacífico" para a política externa americana e que o futuro da geopolítica será decidido na Ásia, não no Afeganistão ou no Iraque, devendo os EUA estar no centro destes desenvolvimentos (Clinton, 2011; Clinton, 2011a: 56-63)⁵. Para além do Pacífico, podemos ainda acrescentar as movimentações no Índico como muito importantes para este novo século⁶. Em causa está, em grande medida, a ascensão da China e a sua crescente capacidade de influência no espaço asiático, ainda que enquadrada na retórica oficial da "ascensão" ou "desenvolvimento pacífico". A Marinha americana está na linha da frente nos esforços da Administração Obama com a retirada progressiva do Iraque e do Afeganistão (Locklear, 2013).

A consubstanciar a estratégia da Administração, surge a criação de um novo espaço de cooperação regional denominado *Trans-Pacific Partnership*, o qual exclui a participação da RPC. Parece claro que este organismo tem a função de anular a capacidade dominante da China, sobretudo depois de se ter tornado o principal parceiro comercial da ASEAN, em substituição dos EUA. Em parte visa também

5 Segundo Hillary Clinton (2011: 56-63): "It is becoming increasingly clear that in the 21st century, the world's strategic and economic center of gravity will be the Asia Pacific, from the Indian subcontinent to the western shores of the Americas. And one of the most important tasks of American statecraft over the next decades will be to lock in a substantially increased investment – diplomatic, economic, strategic, and otherwise – in this region."

6 Sobre este último aspeto vide, por exemplo Robert Kaplan (2012). *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. New York: Random House.

contrariar a recessão económica interna desde 2008, aproveitando o impulso comercial daquela região. Em termos estratégicos, no regresso de Washington à arena asiática, os americanos têm estreitado os laços de cooperação com os países aliados de forma a formar um “contrapoder” à ascensão chinesa. Neste quadro incluem-se as ligações com a Austrália, Coreia do Sul, Japão, Malásia, Vietname, Índia e Taiwan. Reconhece-se que o interesse nacional americano em sintonia com os aliados regionais⁷ está agora centrado na Ásia-Pacífico (Locklear, 2013).

A Centralidade do “Fator China”

Para Taiwan, a China em toda a sua dimensão geográfica, socioeconómica, cultural, política e militar, é de tal forma evidente que se torna um “fator” incontornável na sua acção governativa. Tanto por necessidade, como por interesse, quer a sociedade civil como os responsáveis políticos da ilha, não resistem ao poder de atracção e influência do mercado continental. O fenómeno não passa só pela confrontação política e afirmação de poder naval da China mas também pela sua capacidade de absorver capital e pessoas do território insular. Repare-se, por exemplo, no fenómeno da “febre de Xangai” que tem seduzido massivamente muitos jovens taiwaneses a procurar naquela grande cidade chinesa novas oportunidades e condições de vida (Wang, 2009: 322-346). Desde 1987, com a permissão de viajar para a China continental, concedida pelo Presidente taiwanês, Chiang Ching-kuo (1978-1988), filho de Chiang Kai-shek, que se iniciou uma intensa vaga de interações entre insulares e continentais⁸. Nos primeiros quatro anos, residentes de Taiwan fizeram cerca de três milhões de visitas ao continente, enquanto 20 mil continentais visitaram Taiwan (as restrições de Taiwan à visita de continentais mantiveram-se sempre mais apertadas do que o contrário). Seguindo a mesma lógica, também o investimento taiwanês aumentou exponencialmente no continente, cerca de 3 mil milhões para o mesmo período. Ficaram conhecidos os empresários taiwaneses a operar na China continental, uma força ativa em termos económicos e influente nos meios políticos chineses locais. Em sentido contrário, o investimento chinês em Taiwan foi sempre inferior, pois este não detinha tantas facilidades de entrada (Clough, 1993: 1) apesar do dinamismo económico no início do período das reformas

7 Repare-se, por exemplo, na cooperação estabelecida entre a Marinha australiana e americana, especialmente no porto de Darwin.

8 Importa salientar que estas dinâmicas já se verificavam desde o início do processo de abertura chinês (1978), de forma dissimulada, desafiando as autoridades taiwanesas. Aliás, muitos empresários taiwaneses estavam já instalados na antiga colónia britânica. A partir de 1987 verificou-se, sobretudo, um abrandamento na política de fiscalização a estas dinâmicas por parte das autoridades taiwanesas que estavam a ser utilizadas pela “via de Hong Kong”.

económicas e a abertura na China a bens e pessoas que circulavam entre os dois lados, embora através de um circuito indireto que passava por Hong Kong ou Macau, conhecido por *China Circle* (Naughton, 1998: 3). Assim, entre 1978 e 1994, o investimento taiwanês na China continental já representava 10% do total do investimento estrangeiro, sem contar com os investidores taiwaneses anteriormente radicados em Hong Kong (Hsing, 1998: 3). Aproveitando os sinais emitidos por Hu Jintao e a pressão da sociedade civil taiwanesa, as duas partes envolveram-se em processos negociais mais activos desde 2008. Removeram-se barreiras económicas e intensificou-se a cooperação, assistindo-se a acordos em muitas áreas de interesse comum.

Apesar deste contexto, permanece o debate se esta crescente abertura e clima de cooperação torna ou não a ilha ainda mais vulnerável face à China continental. Em causa está a discussão sobre a natureza das relações bilaterais, isto é, se estão assentes em relações de “dependência” ou “interdependência”. Em grande medida, esta discussão divide-se entre aqueles que defendem uma crescente intensidade das dinâmicas no estreito de Taiwan e outros que preconizam um desvio para outros países terceiros. Julgamos, contudo, que o “fator China” tem uma tendência para tornar a relação sino-taiwanesa numa lógica assimétrica que tem obrigado os responsáveis políticos taiwaneses a acelerar os contactos bilaterais.

Por exemplo, o acordo para criação de uma área de comércio livre entre a ASEAN e a China (2002) e as repercussões daí advindas, a que já fizemos referência, impulsionou a criação do Acordo de Cooperação Económica (ACE), assinado em 29 de Junho de 2010. O facto de Taiwan ter dificuldade de desenvolver a sua diplomacia livremente no espaço internacional, prejudicando a economia nacional, é uma enorme vulnerabilidade para o governo insular. A própria postura do Partido Democrático Progressista (PDP) depois da derrota eleitoral de 2012 tem sido no sentido de uma maior abertura com a China. Também se questiona se a democracia em Taiwan e a divisão da sociedade civil em torno dois principais Partidos não é também um fator de enfraquecimento. A exclusividade no poder que o KMT teve durante décadas (1949-1988), até ao levantamento da Lei Marcial, foi um fator de unidade que tornou a ilha mais compacta do ponto de vista político e na própria identidade.

O investimento taiwanês na China tem sido uma fonte importante para o desenvolvimento económico regional, sendo igualmente inegável a sua importância na transferência de tecnologia para o território continental. Trata-se de um questão delicada tendo em conta que esta tecnologia pode facilmente ser aproveitada para a modernização militar do EPL. É preciso não esquecer que a RPC mantém-se condicionada no acesso à compra de tecnologia militar pelo embargo na venda de armas dos EUA e da União Europeia, a vigorar desde 1989. Enquanto isso, permanece um clima de hostilidade em relação a Taiwan,

mostrando resistência a qualquer iniciativa que não se ajuste à política de unidade nacional chinesa, estando bem presente a promulgação da Lei Anti-secessão (2005) em que o Governo chinês admite a utilização de “meios não pacíficos” para evitar movimentos independentistas da ilha. Em consonância, acresce o clima de nacionalismo que, por um lado, serve os interesses partidários na ausência de estrutura ideológica e, por outro, obriga a uma defesa reforçada dos interesses nacionais. Em causa estão objetivos políticos há muito definidos como a criação do espaço da “Grande China”, em que se inclui Hong Kong e Macau. Em boa verdade, Taipé até aceita a existência de “uma China”, consenso que marcou positivamente as relações bilaterais em 1992. As dificuldades residem no entendimento que se faz desta “China única” e na forma como se poderia resolver a questão.

Desde 1995 até 2008, as relações entre a China e Taiwan foram marcadas por uma constante instabilidade, incompreensões e antagonismos sobre a interpretação do destino da ilha. Em grande medida, tal como afirma Richard C. Bush (2011: 274-289) as “duas Chinas” receram-se entre si, julgando que “a outra parte” unilateralmente tomasse medidas que pudessem colocar em causa os seus interesses fundamentais. Enquanto Pequim temia que Taipé fechasse a possibilidade de uma “reunificação” (“unificação” para Taiwan), Taipé desconfiava que a China colocasse o processo negocial num estado inevitável para a ilha. Esta “suspeita mútua” foi acompanhada, ora, por um crescente aumento do dispositivo militar chinês dirigido à ilha, enquanto a RC procurava reforçar a sua presença no espaço internacional. As divergências de posições fizeram perigar as relações bilaterais e poderiam ter degenerado em conflito militar entre os dois lados com possibilidades de envolvimento dos EUA, nomeadamente entre 1995-1996.

A modernização militar chinesa, as movimentações navais, as simulações de operações e vigilância e até espionagem no Estreito de Taiwan contribuem para a permanência de um clima de insegurança na região. A China possui o segundo maior orçamento de defesa no mundo, tendo sofrido um aumento de 12.7% em 2011, num total de 91.5 mil milhões de dólares. Este facto enfraqueceu progressivamente a capacidade militar da ilha, cujo orçamento foi de 10,27 mil milhões em 2011 (quadro 1). Para esta balança de poder, cada vez mais assimétrica, do ponto de vista militar, tem contribuído também a redução das despesas por parte da administração de Ma Ying-jeou (Arthur, 2011: 48-49).

Quadro 1 – Comparação entre as forças militares Chinesas e Taiwanesas

Comparison of Chinese & Taiwanese military strength			
EQUIPMENT	CHINA		TAIWAN
	Total	Within range of Taiwan	
Defence budget (USD)	91.5 billion		10.27 billion
Ground forces			
Personnel	1,250,000	400,000	196,000
Tanks	7,000	3,100	1,100
Artillery pieces	8,000	3,400	1,600
Air forces			
Fighters	1,680	330	368
Bombers	620	160	0
Transport	450	40	20
Naval forces			
Destroyers	25	15	4
Frigates	49	40	22
Nuclear attack submarines	6	2	0
Other submarines	54	32	4

Fonte: Arthur (2011: 52)

De acordo com o Relatório do Congresso dos EUA (2011: 2), em dezembro de 2010 estavam direcionados à ilha de Taiwan cerca de 1000 a 1200 mísseis de curto alcance. Este facto é um dos principais fatores para que China e Taiwan não avancem no estabelecimento de um acordo de paz, embora haja outras componentes diplomáticas. Para adensar o clima de incerteza, são igualmente frequentes as simulações militares de ataques a Taiwan por parte das forças armadas chinesas.⁹ Aliás, a Revista de Defesa Quadrienal (RDQ), reconhece que a crescente capacidade militar chinesa é o maior desafio de segurança de Taiwan. As forças armadas chinesas começaram a desenvolver novas missões as quais permitiram jogar um papel mais substancial e construtivo nos assuntos militares internacionais. Em grande medida, tal como adverte a RDQ de 2010, a falta de transparência, a natureza do desenvolvimento militar chinês e do processo de decisão, são fatores que legitimam a desconfiança em relação ao futuro e às intenções da China na Ásia e noutros espaços geográficos (Departamento da Defesa dos Estados Unidos da América, 2010: 60). São particularmente desafiantes, a modernização da Marinha do Exército de Libertação Popular (MELP), a sua preocupação em desenvolver ações em águas profundas as quais constituem um desafio acrescido para a segurança de Taiwan.

9 Por exemplo, um vídeo promocional sobre os sistemas de armamento chinês apresentado *Zhuhai Air Show*, em novembro de 2012, simulava o bombardeamento de bases militares em Taiwan. Entre o diverso armamento apresentado incluíam-se os mísseis de funcionalidades diversas, M20, A100 e A100 (Taipei Times, 2012: 1).

O crescimento em dimensão, capacidade e profissionalismo da MELP nos últimos anos tem sido desafiante, quando o orçamento das forças armadas chinesas aumentou para dois dígitos na última década. Para além do desenvolvimento de tecnologias de *anti-access* e *area denial* na região da Ásia-Pacífico, foram também adquiridos ou fabricados sofisticados sistemas de defesa aérea e de mísseis guiados de longo alcance para operações marítimas – tais como o *Houbei* – aeronaves não tripuladas, submarinos, porta-aviões, fragatas, *destroyers*, entre outros (Crowder, 2012: 19; O'Rourke, 2012: 3-37).

Os Novos Desafios de Segurança e Defesa de Taiwan

A chegada ao poder de Ma Ying-jeou em 2008, do Partido Nacionalista do *Kuomintang* (KMT), depois de oito anos de governação do Partido Democrático Progressista (PDP) liderado por Chen Shui-bian, trouxe um novo rumo político à ilha¹⁰. Ma chegou com a convicção que o antecessor cometeu muitos erros de estratégia militar no que se refere à defesa da ilha e procurou distanciar-se da governação anterior (Chen, 2009: 8). Um dos domínios em que se procurou demarcar uma diferença foi precisamente na defesa nacional, embora uma parte dos conceitos anteriores se mantivesse inalterado. Um ano depois do início do novo mandato, aparecia já expressa no QDR, uma nova estratégia de defesa nacional, muito em resposta às necessidades da sociedade civil e como um desafio à ala militar mais ortodoxa (Chen, 2009: 8). A ideia era cortar com as tendências mais desafiantes da governação de Ma Ying-jeou que colocava em causa o equilíbrio no Estreito de Taiwan. Embora Chen tenha seguido no essencial a política do KMT, no final do seu segundo mandato (2004-2008) tomou uma posição de maior confrontação face à RPC. Em abril de 2007, por exemplo, as agências noticiosas taiwanesas revelaram que as forças armadas da ilha simularam em computador ataques com mísseis a posições chinesas no Estreito de Taiwan (Huang, 2008: 257).

A política presidencial de Ma passou a ser conhecida por "*Hard ROC*"¹¹, que apesar de indiciar uma manifestação de força, na verdade toda a retórica oficial é muito centrada na construção de uma "defesa abrangente" (*comprehensive defense*), ou seja, um ambiente pacífico regional e na construção de paz. Em grande medida,

10 Para a melhoria das relações bilaterais o autor considera igualmente influente o conjunto alargado e estratificado de crescentes interações informais e não-governamentais desenvolvidas entre as duas comunidades. Ver Silva (2011: 199-220).

11 A estratégia "*Hard ROC*" (jogo de palavras fazendo uso da sigla *Republic of China*) criticada por algumas individualidades do meio militar, assenta no desenvolvimento de capacidades e infra-estruturas militares defensivas e de protecção a eventuais ataques inimigos, incluindo operações conjuntas que possam anular forças aéreas e navais, e capacidade de mobilização de reservas (MDNRC, 2009: 65).

tal como afirma York W. Chen (2009: 10), o conceito de “*Hard ROC*” parece indicar toda uma estratégia de “fortificação defensiva”. A expressão foi amplamente apoiada pelo legislador Su Chi, posteriormente Secretário-Geral do Conselho Nacional de Segurança. Su sempre fora crítico do conceito de “Defesa Activa” da Era de Chen e chegou mesmo a bloquear o financiamento do MDT para a produção dos mísseis cruzeiro HF-IIIE. Como alternativa, propôs já naquela altura o conceito de “*Hard ROC*” que viria a ser usado por Ma na campanha eleitoral de 2008 (Chen, 2009: 10). O conceito tornar-se-ia a base do entendimento de segurança de Taiwan por parte de Ma e seria introduzido e explicado nos documentos oficiais emitidos pelo MDT:

“President Ma’s phrase in Chinese would translate: “solid as bedrock,” signifying a rock-solid and impregnable defensive force that, by implication, could not be dislodged, shattered, or breached by a numerically superior enemy force during an attempt to attack or invade ROC territory. The abbreviation for the Republic of China, ROC, happens to rhyme with the word “rock” in English, allowing word play that does not exist in the original Chinese formulation.” (MDNRC, 2009: 10)

É indiscutível que a paz é um fator central nas linhas orientadoras da estratégia de defesa nacional de Taiwan. A Constituição da RC, no seu artigo 137, faz referência, para além da salvaguarda da defesa nacional, à necessidade de “preservação de um mundo de paz” (GPRC, 2012). Assim, a prevenção da guerra e de conflitos, a defesa do território nacional, a preparação de respostas de contingência e a estabilidade regional estão entre as grandes estratégias de defesas nacionais de Taiwan. Há uma clara intenção de reforçar o princípio da “defesa preventiva” (*preventive defense*) e um enfoque em Taiwan como construtor de paz (*peacemaker*), evitando qualquer tipo de confrontação sem abdicar da participação em processos de cooperação regional. A ideia é promover dinâmicas de *Confidence Building Measures* (CBM) e outras medidas preventivas (MDNRC, 2009, 62), tal como comprovam os esforços de mediação na crise Senkaku/Diaoyutai. Ao mesmo tempo, a ilha pretende respeitar os acordos internacionais, em especial, no que se refere ao desenvolvimento de armas nucleares e de armas de destruição maciça.

O maior desafio ao papel de Taiwan como ator de paz é a sua relação agri-doce com a RPC. O facto de a China não ter diminuído o seu arsenal militar em relação a Taiwan obriga a uma maior preocupação dos responsáveis políticos taiwaneses no reforço e modernização dos seu arsenal militar. Mesmo o cenário de entendimento entre Taipé e Pequim, envolvendo dinâmicas económicas, científicas, desportivas e culturais entre os dois lados, não tem acompanhado o mesmo tipo de avanços no domínio político. Desta forma, as preocupações de segurança mantêm-se relativamente inalteradas, embora teoricamente as possibilidades de uma confronta-

ção militar sejam cada vez mais improváveis. Poder-se-ia pensar que o clima de crescente cooperação económica e as interações sociais funcionariam como um elemento atenuante, o que não se tem verificado. Apesar de uma redução substancial do orçamento para a defesa na ilha, este facto é inerente a uma procura de maior profissionalização, eficiência e modernização das Forças Armadas. Também se verifica que desde 2011 passaram a ser produzidos, em grande escala, os novos mísseis IIE, *Hsiung Feng*, com um alcance de 600 a 650 quilómetros. Estes mísseis cruzeiro estão estrategicamente a ser colocados para atingirem território chinês, um facto totalmente novo neste contexto. Assim, enquanto a China tem cerca de 1600 mísseis dirigidos à ilha, Taiwan aparece agora com um arsenal de 100 mísseis dirigidos ao continente (Dudley, 2012).

A par das questões estritamente bélicas, há a considerar o constrangimento exercido pela China à diplomacia de Taiwan. A RC não tem participação em muitos organismos internacionais o que prejudica a sua economia e política de defesa. Neste prisma, o acesso a tecnologia exterior e a venda de armas a Taiwan permanece difícil, embora os EUA tenham a “obrigação” de o fazer de acordo com o *Taiwan Relations Act* (1979). A pressão que exerce a RPC visa manter a sua capacidade coerciva sobre Taiwan, em especial evitando o desenvolvimento das suas capacidades aéreas impedindo a compra de aviões de combate (F-5, FX, Mirage, F-16 ou F-35), bem como mísseis balísticos (US-Taiwan Business Council, 2011: 31).

Apesar das vulnerabilidades apontadas a Taiwan, é interessante analisar como alguns observadores vêm em Taiwan uma enorme capacidade de influência, nomeadamente ao nível do seu *soft power* (Waterman, 2012). Embora a China tenha permitido que Taiwan participe como observador na Organização Mundial de Saúde (Tatlow, 2012), continua a travar a sua entrada noutros organismos internacionais. Ao mesmo tempo, o número de Estados com quem tem relações diplomáticas oficiais vai-se reduzindo, fruto da pressão exercida por Pequim.¹²

Outro elemento importante na política de defesa de Taiwan é a ideia de “transformação”, no sentido em que visa a modernização, eficiência, planificação, cooperação e equilíbrio das forças militares. Desde logo, há uma clara intenção de reestruturar os recursos disponíveis, em termos de organização e capacidades de operação, procurar parcerias, reequilibrar estratégias militares e uma melhor articulação entre os setores estratégicos civis e as tecnologias de defesa (transferência de tecnologia). Outras necessidades prementes são a implementação de um sistema funcional de voluntariado, o desenvolvimento dos recursos humanos, a gestão de gastos e aquisição de equipamentos militares, e uma articulação entre a política

12 Por exemplo, em dezembro de 2012, a Secretaria de Relações Externas das Honduras ratificou a abertura de relações oficiais com a RPC (El Heraldo, 2012) – mais um golpe para a diplomacia de Taiwan.

de defesa e as necessidades da sociedade civil. Há uma clara preocupação com a corrupção nas forças armadas tendo em conta o efeito negativo que acarreta. Os subornos e a corrupção generalizada pesam na moral interna dos efectivos e acaba por trespassar para a sociedade civil.

Além disso, há uma tentativa de aumentar as parcerias e caminhos para o estabelecimento de contactos com atores regionais no sentido de criar plataformas de entendimento e cooperação conjunta ao nível da segurança. Será importante também a criação de uma política de cooperação ao nível da segurança regional, desenvolvendo operações conjuntas no âmbito dos conceitos estratégicos da “defesa resoluto e dissuasão credível”. Através desta estratégia, as forças armadas de Taiwan pretendem melhorar a eficiência de operações conjuntas, “sustentação estratégica e determinação táctica”, anulando as tentativas de avanço rápido por parte do inimigo. São cruciais as operações C4ISR¹³, operações de informação (IO), de guerra eletrónica, operações conjuntas, guerra assimétrica, mobilização de reservas, logística e capacidades de combate intangíveis (MDNRC, 2009: 6-7). Assim tem sucedido nos contatos com o Japão – apesar de alguns desentendimentos – e com os EUA, e que inclui a venda de armamento, apesar das críticas de Pequim. Ou seja, com a “viragem” dos EUA para o espaço da Ásia-Pacífico Taiwan está a recuperar a sua importância.

Em termos de ameaças não-tradicionais, a RC enfrenta o desafio imenso dos desastres naturais, considerados como um risco à segurança nacional (MDNRC, 2011: 13). Por exemplo, em agosto de 2009, o tufão Morakot revelou deficiências ao nível militar e político no auxílio às populações locais. Neste sentido, urge uma maior articulação entre as forças militares e civis na procura de soluções para calamidades deste género. Por outro lado, a abertura de fronteiras entre a China e Taiwan e as relações estreitas com os EUA podem colocar a ilha sobre a mira de eventuais ataques terroristas. Além disso, as doenças infecto-contagiosas, tradicionalmente de fácil propagação na região, são um factor de enorme preocupação. Acrescem ainda outras inquietações tais como a pirataria marítima e os ataques de cibercriminosos, estes muito desenvolvidos na China continental.

Conclusões

Em termos dos desafios de defesa e segurança, podemos dizer que a ilha de Taiwan se debate com questões convencionais e não convencionais, divididas entre o domínio político, diplomático, económico e militar. É um facto que as relações no Estreito de Taiwan têm melhorado substancialmente desde a eleição Ma Ying-Jeou,

13 Na terminologia anglo-saxónica, as siglas C4ISR significam *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance e Reconnaissance*.

em 2008, e da sua reeleição em 2012, o que é visível no aumento exponencial dos diálogos e contatos diretos. Ao mesmo tempo, os responsáveis políticos de Taiwan têm aproveitado para promover uma imagem de pacificadores nas suas relações com a RP – incluindo o papel de mediadores na região – o que tem agradado substancialmente à diplomacia americana. A competição em redor das ilhas Senkaku / Diaoyutai, por exemplo, tem servido para Taiwan reforçar este papel, mantendo uma posição equidistante em relação aos interesses de soberania da RPC. Na prossecução desta postura, Ma tem imposto um modelo de segurança apelidado de “*Hard ROC*”, assente, sobretudo, em aspectos defensivos, na transformação e na prevenção de conflitos. A ideia é não entrar em confrontação com a China, mantendo-se o equilíbrio da “não unificação e não independência”. Neste projeto, inclui-se também a transformação das forças armadas taiwanesas, no sentido de uma maior transparência, modernização, e reestruturação de forma a responder às necessidades. A redução do investimento taiwanês no domínio da defesa pode indiciar uma vulnerabilidade face à crescente cooperação com a China continental. No entanto, para além da venda crescente de armamento pela Administração Obama, verifica-se uma preocupação centrada na eficiência e modernização, o que implica uma boa utilização de recursos disponíveis.

Embora seja inegável que a relação entre Taiwan e a China esteja na sua melhor fase, persistem muitas dificuldades do ponto de vista político. Pequim continua a pressionar a diplomacia taiwanesa, uma das principais amarras quanto à defesa dos interesses nacionais de Taipé. Embora tenha permitido a entrada de Taiwan como observador na OMS, a RPC impede que a ilha participe em muitos fora e organismos internacionais. Importa salientar que a China não coloca de parte a possibilidade de usar “meios não pacíficos” para resolver a questão de Taiwan, para além de manter um elevado arsenal balístico dirigido ao território insular. Ao mesmo tempo, dirige grande parte da sua estratégia militar para as zonas costeiras e vias marítimas, numa projeção naval para toda a região da Ásia-Pacífico e Índico.

Também a pujança comercial, política, diplomática e cultural da RPC continental são uma grande preocupação para Taipé, na medida em que enfraquece a condição negocial taiwanesa, sem deixar de perceber que o mercado chinês é também uma oportunidade. Acrescem ainda questões de segurança não tradicionais, incluindo os desastres naturais, as doenças infecto-contagiosas, o contrabando, a pirataria e os ataques cibernéticos. Finalmente, um dos maiores desafios à sua segurança é a crescente competição e tensão nos mares da China, incluindo o redirecionamento estratégico dos EUA para a Ásia-Pacífico. Parece-nos que a ilha, face aos mais recentes desenvolvimentos, volta a estar no centro das atenções de Washington e, gradualmente irá assumir uma maior importância nos jogos geopolíticos regionais.

Referências

- Arthur, Gordon (2011). "Taiwan Island Defence". *Asian Military Review* n.º 5, pp. 48-53.
- Bush, Richard C. (2011). "Taiwan and East Asian Security". *Orbis*, Spring, pp. 274-289.
- Chen, Jian (2012). "Win-Win Cooperation: China and ASEAN". *China Pictoral*, November, pp. 52-53.
- Chen, York, W. (2009). "The Evolution of Taiwan's Military Strategy: Convergence and Dissonance". *China Brief*, 19 de novembro, pp. 8-12.
- Clinton, Hillary (2011). "America's Pacific Century" (Entrevista ao *East-West Center*). Departamento de Estado dos EUA. Disponível em <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/11/176999.htm>.
- Clinton, Hillary (2011a). "America's Pacific Century". *Foreign Policy*, November, pp. 56-63.
- Clough, Ralph N. (1993). *Reaching Across the Taiwan Strait: People to People Diplomacy*. Oxford: Westview Press.
- Crowder, Doug (2012). "Storm Warnings?". *Proceedings*, April 2012, pp. 18-41.
- Departamento da Defesa dos Estados Unidos da América (2010). *Quadrennial Defense Review*. Disponível em <http://www.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>.
- Dudley, Richard (2012). "Taiwan Deploys Cruise Missiles With Range to Reach Chinese Mainland". *Military Technology & Defense News*. Disponível em <http://defense-update.com/>
- El Heraldo (2012). "Honduras Contempla Relaciones con China Continental". Disponível em <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Honduras-contempla-relaciones-con-China#panel1-2>.
- GPRC: Gabinete da Presidência da Republica da China (2012). *Constitution*. Disponível em <http://english.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1107>.
- Gabinete do Secretário da Defesa dos Estados Unidos da América (2011). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*.
- Goldman Sachs (2003). "Dreaming with BRIC: the Path to 2050". *Global Economics paper* n.º 99, pp. 1-24.
- Huang, Alexander Chieh-cheng (2008). *A National Defense Strategy for Taiwan in the New Century*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Jane's Defence Weekly (2012). "Annual Defence Report 2012", 12 de dezembro, pp. 1-50.
- Locklear, Samuel J. (2013). "The Interview: Admiral Samuel J. Locklear". *The Diplomat*. Disponível em <http://thediplomat.com/2013/01/13/the-interview-admiral-samuel-j-locklear/>.
- Mitrany, David (1966). *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.

- Morgenthau, Hans J. (1993). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: McGrawHill.
- Hsing, You-tien (1998). *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*. Oxford: Oxford University Press.
- MDNRC: Ministério da Defesa Nacional da República da China (2004). *National Defense Report*. Taipé: Defense Review Editing Group.
- MDNRC: Ministério da Defesa Nacional da República da China (2009). *Quadrennial Defense Review*. Taipé: Defense Review Editing Group.
- MDNRC: Ministério da Defesa Nacional da República da China (2011). *National Defense Report*. Taipé: Defense Review Editing Group.
- National Intelligence Council (2012). *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.
- Naughton, Barry (1998). "The Emergence of China Circle" em Barry Naughton (ed), *The China Circle: Economics and Electronics in the PRC, Taiwan, and Hong Kong*. Washington: Brookings Institution Press.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- O'Rourke, R. (2012). "China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress". *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service.
- Richardson, Michael (2010). "Energy and Geopolitics in the South China Sea" em Amy Lugg e Mark Hong Energy (eds), *Issues in the Asia-Pacific Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Taipei Times (2006). "Hu Jintao Calls for More Powerful Navy", 29 de dezembro.
- Taipei Times (2012). "Wu Den-yih Meets Li Keqiang at Boao Forum", 2 de abril.
- Taipei Times (2012a). "Activists Ignite Dispute over Diaoyutais", 5 de julho de 2012.
- Taipei Times (2012b). "Weapons Systems Video Simulates Attack on Taiwan", 20 de novembro.
- Didi Kirsten Tatlow (2013). "Redefining the Meaning of 'Chinese'". *The New York Times*, 23 de janeiro.
- Wang, Horn-luen (2009). "How are Taiwanese Shanghaied?". *Positions*, 17(2), pp. 322-346.
- Waterman, Shaun (2012). "Only Taiwan' Holds any Reins on China: Confucianist Leaders use Soft Power". *The Washington Times*, 26 de dezembro. Disponível em http://www.washingtontimes.com/news/2012/dec/26/only-taiwan-holds-any-reins-on-china/?utm_source=RSS_Feed&utm_medium=RSS.
- Willner, A.S. (2011). "Implications and Planned Changes in Taiwan's Defense Posture" em Roger Cliff et al (eds), *New Opportunities and Challenges for Taiwan's Security*. Santa Monica: RAND Corporation, pp. 81-97.

Nuclear Strategy and Leadership Change in North Korea: Old Soju in a New Bottle

Nuno Santiago de Magalhães

Ph.D. candidate em Política e Estudos Internacionais na Universidade de Cambridge e investigador não-residente do IPRI-UINL. Anteriormente foi consultor da Missão de Portugal na ONU; investigador associado da Universidade Nacional de Seul; investigador visitante na Universidade Columbia; visiting fellow na Universidade Harvard; KGSP scholar na Universidade Sogang; e colaborador do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal. É mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge.

Resumo

Estratégia Nuclear e Mudança de Liderança na Coreia do Norte: Velho Soju numa Garrafa Nova

Sob as lideranças de Kim Il-sung e Kim Jong-il, a Coreia do Norte desenvolveu uma estratégia nuclear que misturava ciclicamente ações de confronto e aproximação junto dos restantes atores do palco político do Nordeste Asiático. Essa estratégia visava evitar o fim do programa nuclear de Pyongyang e, de modo complementar, procurava extrair benefícios internacionais através de negociações. Ao suceder ao seu pai, Kim Jong-un trouxe sinais de transformação ao nível da imagem pública da liderança, da predominância dos militares no regime, e da reforma económica. Contudo, a tendência transformadora da nova liderança não se estendeu à estratégia nuclear. Kim Jong-un manteve basicamente intacta a estratégia herdada de Kim Jong-il, uma opção que é perfeitamente ilustrada pelo teste nuclear de 12 de Fevereiro de 2013. Este artigo oferece uma explicação para o facto de a mudança de líder não ter afetado a estratégia nuclear da Coreia do Norte, argumentando que tal se deve à persistência de um contexto internacional negativo para a sobrevivência do regime norte-coreano e à fragilidade política de Kim Jong-un a nível interno.

Abstract

Under the leaderships of Kim Il-sung and Kim Jong-il, North Korea developed a nuclear strategy that cyclically mixed acts of confrontation and engagement towards other actors in the political stage of Northeast Asia. That strategy sought to avoid the end of Pyongyang's nuclear program and, in a complementing way, to extract international benefits through negotiations. When he succeeded his father, Kim Jong-un signalled transformation at the levels of leadership's public image, the military predominance in the regime, and economic reform. However, that transformative tendency did not reach nuclear strategy. Kim Jong-un basically kept intact the strategy inherited from Kim Jong-il, an option that is perfectly illustrated by the nuclear test of 12 February 2013. This article offers an explanation for the fact that leadership change did not affect nuclear strategy, arguing that it was due to the persistence of an international context that is negative for the survival of the North Korean regime and to the political fragility of Kim Jong-un at domestic level.

Introduction

North Korea has the estimated ability to produce at least half a dozen plutonium-based nuclear weapons, started a program of uranium enrichment, and has been improving its ballistic deployment systems (Nikitin, 2013). Whether those capabilities are actually operational or constitute mere paper tigers, North Korea's nuclear program became a central security concern in Northeast Asia. Since Pyongyang was confronted about the development of a nuclear program in the 1980s, its international "nuclear strategy" – the set of planned actions whose purpose is to bring North Korea as close as possible to its preferred international outcome at the level of nuclear policy¹ – has consistently followed a broadly predictable pattern, despite the image that North Korea is an unpredictable actor. Developed under Kim Il-sung and Kim Jong-il, that strategy is a cyclical combination of engagement and confrontation actions that end up preventing the denuclearization outcome sought by other Northeast Asia's political actors, which include the United States (US) due to its military presence in the region. It is evident that "leadership change" – Kim Jong-un succeeding his late father, Kim Jong-il – had a transformative impact at some domestic political levels but Pyongyang's nuclear strategy remained unaffected. In fact, despite showing signs of convergence towards the preferences of other actors in Northeast Asia – less conservative image, willingness to decrease the weight of the military in the regime, and signaling interest in economic reform – Kim Jong-un did not alter the nuclear strategy of his predecessors, as reflected by the recent nuclear test on 12 February 2013. In this sense I suggest that nuclear strategy under Kim Jong-un has been old *soju* in a new bottle: an old strategy used by a new leadership. In this context, my goal is to answer the following question: why was North Korea's nuclear strategy fundamentally unaffected by leadership change?

It is assumed here that North Korean leaders, as any other political leader, are instrumentally rational actors when they make foreign policy choices: they have pre-defined preferences over outcomes and beliefs about which actions lead to each outcome, seeking to maximize their political profits (Bueno de Mesquita, 2006: 308). Hence, this perception of rationality is noncommittal to the moral merit of actors' goals or the quality of the actors' performance in the pursuit of political profits. I consider that the basic goal of leaders is to remain in power by tackling international and domestic challenges to its leadership. At international level

*Este artigo descreve e analisa acontecimentos ocorridos até 20 de fevereiro de 2013.

1 On the general definition of strategy see Frieden (1999: 41).

a political leader must tackle military threats to national integrity and economic outcomes that decrease available capital to fund his or her policies; whereas at domestic level a leader must focus on keeping a support coalition that sustains her or him in power. Given this analytical framework, I argue that Kim Jong-un was internationally and domestically constrained to maintain the nuclear strategy of Kim Jong-il, since the international position of North Korea and his fragility as leader prevented policy choices that led to denuclearization.

The following section outlines North Korea's nuclear strategy under Kim Il-sung and Kim Jong-il, describing the most relevant focal points that reflect the application of that strategy. Section 3 briefly explains the success of that nuclear strategy, reflected in the regime's ability to keep its nuclear program alive despite the opposition of its powerful foe and ally, the US and China. In Section 4 I review the process of leadership change in Pyongyang, examining the rise to power of Kim Jong-un and its transformative political impact at domestic level. Section 5 describes the fundamental elements defining the nuclear strategy followed by the new leader up to the nuclear test of February 2013, highlighting its similarity to his father's strategy. Section 6 explains how international and domestic constraints shaped the nuclear strategy of Kim Jong-un. Finally, Section 7 sums up the findings.

Nuclear Strategy before Kim Jong-un

Due to its fragility North Korea was constrained to develop nuclear weapons. In principle Pyongyang was aware that other regional actors – US, South Korea, China, Japan, and Russia – would try to terminate its nuclear program. Therefore Pyongyang needed to develop a strategy in order to prevent the end of its program and if possible use it to obtain capital, energy or food aid through international bargaining. Accordingly, a strategy was developed by Pyongyang under Kim Il-sung and consolidated under Kim Jong-il. What was that strategy and how did it shape the international behavior of North Korea?

Threatened by the might of the US and by its own inability to reform the country's economy due to the risks of absorption by a more powerful South, nuclear weapons constituted a very useful solution to North Korea. In principle, those weapons could achieve three goals essential to the regime of Pyongyang: to deter external military attacks; to extract political and economic benefits from other countries; and to increase control over the population by booming the popularity of leaders and dissuading foreign states that wish to promote regime change in North Korea. Additionally, those weapons could bolster the domestic position of North Korean leaders. In this setting, the primary goal of Kim Il-sung and Kim Jong-il was to keep the nuclear program alive and the secondary one was to obtain material concessions to compensate for the deficient output of their malfunc-

tioning economic structures. The best scenario for Pyongyang would be the one in which the international “community” or at least the most powerful actor in the system – the US – recognized its nuclear status, while the worst scenario would be forced denuclearization in exchange for mere economic benefits. Given that the best scenario was unlikely in the short-term and the worst scenario would be damaging for the sustainability of the regime, North Korea opted for a strategy of cyclical engagement-confrontation that ultimately prevented denuclearization: firstly, engagement by denying any wrongdoing or demonstrating openness to denuclearization by negotiating a deal involving minor and major concessions² in exchange for benefits; secondly, confrontation through nuclear tests, ballistic missile launches, military provocations, or political rhetoric, in order to impose the implementation of acquired benefits, to avoid making major concessions, or to force the return of stalled negotiations; thirdly, engagement at subsequent denuclearization negotiations – thus simultaneously closing and opening the cycle – which eventually collapses again due to a new act of confrontation.

This mixed strategy was challenging for actors interacting with North Korea. Although one could grasp if Pyongyang benefited from engaging or confronting at a given period in time (Magalhães, 2006, 2011), it was highly problematic to determine when engagement and confrontation would actually occur – especially the duration of engagement and the occurrence of acts of confrontation that do not involve logistical processes that are easily detectable by systems of intelligence. To predict the behavior of any state is already hard enough – to say the least – but in the case of Pyongyang that task became virtually impossible due to the secretive informal political structures that lay under the regime’s formal ones (McEachern, 2010; Cha, 2012; Park and Snyder, 2013).

I suggest that North Korea’s nuclear strategy had three nuanced phases before Kim Jong-un’s rise to power. The first phase lasted from the moment North Korea joined the Non-Proliferation Treaty (NPT) up to the death of Kim Il-sung (1985-1994); the second one regards Kim Jong-il’s strategy before Pyongyang acknowledged the possession of nuclear weapons (1994-2004); and the third one concerns the post-acknowledgment period until Kim Jong-il’s death (2004-2011). The strategy’s fundamental engagement-confrontation structure remained unaltered but the nuances came from the ability to exert confrontation, which increased as a function of Pyongyang’s perceived military capabilities. The more powerful North Korean military capabilities were perceived to be, the more confrontational Pyongyang

2 Minor concessions being those that do not destroy the nuclear program – such as moratoriums on testing, visits by IAEA inspectors, or closing of accessory infrastructure – and major ones being those that may destroy it – such as the submission of nuclear materials, the destruction of irreplaceable nuclear weapons and delivery systems, or the closing of essential infrastructures.

was able to become: hence Kim Il-sung's ability to confront its international counterparts was lower than Kim Jong-il's before the acknowledgement of nuclear weapons, and Kim Jong-il's confrontational ability increased after that acknowledgment.

Pyongyang's quest for nuclear weapons goes back to the 1960s but it would only be accomplished in the post-Cold War period. During the Cold War Pyongyang's relations with Moscow were damaged by several episodes – such as Joseph Stalin's weak support in the Korean War – but it was evident that the Soviets would prefer to pay the costs of military and economic assistance rather than the political costs of a pro-Seoul reunification. Such Soviet predisposition was vital for North Korea due to the decline of its economy in relation to South Korea and to their inability to autonomously prevent a potential invasion by Seoul and Washington. Pyongyang's economic shortages and military weakness could be compensated by Moscow but there was a price to pay at the level of defense autonomy: the Soviets rejected the development of North Korean nuclear weapons. In this sense, the Pyongyang's *Juche* ideology of self-sufficiency was sacrificed on the altar of Moscow's economic and military umbrella.

Although Soviet patronage constrained the development of a North Korean nuclear program it was not able to stop it, especially when two trends in the 1980s became obvious to Pyongyang: Soviet decline and Moscow's approximation to Seoul. The sense of vulnerability of Pyongyang increased proportionately to those growing trends and prompted the effective development of a military nuclear program, despite the Soviet and international efforts to prevent it. Such efforts pushed North Korea to join the NPT on 12 December 1985, which I consider to symbolically mark the beginning of the regime's nuclear strategy of engagement-confrontation. After years of international suspicion and tension about North Korea's program, in 1992 Pyongyang signed the Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula with Seoul and finally signed the safeguards agreement with the International Atomic Energy Agency (IAEA).³ However, those actions of engagement towards the international community and the agreement with its Southern neighbor were merely smoke and mirrors: the development a nuclear program was a rational aspiration that those agreements could not suppress. When the fall of the Berlin Wall in 1989 signaled Soviet Union's inability to protect allied regimes, it became demonstrated that Moscow's support would no longer be a sufficient condition for regime survival in North Korea. Therefore,

3 The Joint Declaration of South and North Korea on the Denuclearization of the Korean Peninsula was signed on 20 January 1992 and the safeguards agreement was signed on 30 January 1992. See <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t297463.htm> and <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf403.shtml>.

when the Soviet Union collapsed in 1991, North Korea was already effectively developing its nuclear program.

The post-Cold War brought great international and domestic challenges to North Korea's "Great Leader", Kim Il-sung. At international level Pyongyang had lost its most important economic and military ally; the US was the only superpower; South Korea had become the magnet of reunification; and communist regimes had lost credibility. At domestic level, without Moscow's support Pyongyang faced economic degradation and was unable to reform its centralized economic system due to the fear of unleashing a Southern absorption. Hence, if the development of a military nuclear program was desirable during the Cold War, it became absolutely essential in the post-Cold War.

When in the period of 1993-1994 the US confronted North Korea about the nuclear weapons both countries were on the brink of war. However, following a visit by former US President Jimmy Carter, Kim Il-sung agreed to negotiate in June 1994. Unluckily for Pyongyang, Kim Il-sung died in July and thus the regime's position at the negotiation table became obviously weaker. The crisis ended up solved through the Agreed Framework of October 1994 signed by North Korea and the US.⁴ Despite its weak negotiation position, this agreement ended up being positive to North Korea. The inclination of the United States to sign that agreement can be explained by the perception that the regime of Pyongyang would soon collapse (Mazzetti, 2006). In fact, that ended up being an apparently safe bet: Kim Il-sung left North Koreans orphans of their "Great Leader"; economic continue declining; and natural disasters devastated the country, provoking an unprecedented famine which according to an informed estimation led to a number of deaths that ranged from 600,000 to 1 million (Haggard and Nolan, 2007: 1). In this context Washington did not have incentives to fulfill its end of the bargain but, contrarily to the expectations, Pyongyang survived.

Kim Jong-il continued to signal engagement with the US by supposedly complying with the Agreed Framework. However, Washington was being slow on delivering the agreed benefits, required by Kim Jong-il to finance its military programs, to please the political-military elites that sustained him in power, and

4 The Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea was signed on 21 October 1994. In sum, North Korea agreed to respect the inter-Korean Joint Declaration of 1992, to remain in the NPT, to allow IAEA inspections, not to reprocess nuclear fuel, and to comply with the safeguards agreement; the US agreed to organise the provision of two light water reactors, to deliver 500,000 tons of heavy fuel oil each year, and to formally assure that it would not threat to use or use nuclear weapons against North Korea. Moreover, both countries agreed to move towards the normalization of relations at political and economic levels. See http://www.nti.org/media/pdfs/aptagframe.pdf?_=1316553697&_=1316553697.

mitigate the famine effects in order to avoid a popular revolt against the regime. This prompted Pyongyang to orchestrate a confrontation act, especially because it had achieved the technological ability to test ballistic missiles with a longer range than the medium-range *Rodong-1*. Therefore in August 1998 North Korea presumably tested a *Taepodong-1* missile while claiming to send a satellite into orbit, the *Kwangmyeongseong-1*.⁵ After the political dust settled, a new engagement period started with a bilateral meeting between North Korea and the US in Berlin in September 1999 – Pyongyang agreed with a moratorium on the tests of long-range missiles in exchange for Washington’s partial lifting of sanctions (Song, 1999). The implementation of the Agreed Framework proceeded. In the meantime, apparently combining his ideology with the pragmatic recognition of the enduringness of Pyongyang’s regime, South Korea’s president Kim Dae-jung – in office since early 1998 – had developed a novel engagement policy. Whereas the Kim Young-sam, his predecessor, did not actively engage North Korea and was focusing on collapse scenarios, Kim Dae-jung approached Pyongyang through his “sunshine policy” – which basically rejected the idea of a Southern absorption and promoted cooperation with the North. The Inter-Korean Summit of June 2000 was the corollary of that policy, with Kim Jong-il and Kim Dae-jung meeting in Pyongyang.

However, the severe political incompatibility between Pyongyang and Washington prevented the normalization of relations and the difficult co-existence of Bill Clinton with a Republican majority in Congress made the economical implementation of the Agreed Framework difficult to achieve. It became obvious that the agreement was fatally wounded. The final blow came with the entry of George W. Bush into office in 2001. Ideologically conservative, Bush was less inclined than Clinton to negotiate with a totalitarian regime which supposedly sought to develop nuclear weapons. That inclination of Bush decreased even more after the September 11 terrorist attacks led to a more assertive foreign policy against non-allied countries and put nuclear terrorism on top of the list of Washington’s worst nightmares. In the beginning of 2002, the famous “axis-of-evil” categorization of Iraq, Iran and North Korea (Bush, 2002) represented the announced death of the Agreed Framework. Apparently trying to force the revival of the Agreed Framework, in October 2002 North Korea has been reported to have boasted about the existence of a nuclear program to an American official during a bilateral meeting in Pyongyang (Yoo, 2003: 105). The rupture with Washington was evident, so in January 2003 North Korea

5 The launch occurred on 31 August 1998 and despite North Korean claims of success the satellite was never detected by other countries.

announced its retreat from the NPT and in April 2003 Pyongyang told American officials that it possessed nuclear weapons, solely one month after the invasion of Iraq – one of the members of the “axis of evil”. The exit from the NPT and the decay of North Korean-American relations led to creation of the Six Party Talks (SPT), involving North Korea, the US, China, South Korea, Russia and Japan. Despite the efforts of North Korea to extract concessions, the first three rounds of the SPT – between August 2003 and June 2004 – did not produce the expected benefits. The lack of negotiation results – which despite allowing time to develop nuclear weapons did not deliver the much needed economic benefits – remained partially compensated with the engagement with Seoul, since the sunshine policy of Kim Dae-jung continued to be promoted in its essence by the following president, Roh Moo-hyun, who came to power in 2003.

Since the improved relations with the South were far from being a guarantee of regime survival, Pyongyang made a provocation that marks the beginning of the third phase of its strategy. On 28 September 2004, Vice Foreign Minister Choe Sun-ho publicly acknowledged at the UN that North Korea had turned plutonium from spent fuel rods into nuclear weapons as measure of self-defense against the US nuclear threat (BBC, 2004). In February 2005 the public acknowledgment of possession of nuclear weapons was reiterated. As a result of those provocations, the fourth round of the SPT led to the Joint Statement of September 2005.⁶ However, the rocky relationship between Pyongyang and the Bush administration made implementation very difficult. In a move to strengthen its position and test technology, in July 2006 North Korea launched several missiles, including a long-range *Taepodong-2*. The latter launch was unsuccessful so Pyongyang needed to save its face and obtain another trump card for future negotiations. Hence North Korea opted for a new provocation: on 9 October 2006 it supposedly performed its first nuclear test. The international community protested and

6 The Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks was signed on 19 September 2005. Regarding its practical obligations, North Korea agreed to abandon all nuclear weapons and programs, return to the NPT, respect the safeguards agreement, and implement the inter-Korean Joint Declaration of 1992 in exchange for: collective respect for its right to the peaceful use of atomic energy; the future discussion of a provision of a light water reactor; American acknowledgement that it does not deploy nuclear weapons in the Korean peninsula and has no intentions to attack or invade North Korea with nuclear or conventional weapons; South Korean pledge not to receive or deploy nuclear weapons and acknowledgement that these do not exist in its territory; North Korean-American peaceful co-existence, mutual respect for sovereignty, and move towards normalization of relations; North Korean-Japanese move towards normalization of relations; energy assistance by the other five countries; South Korea's provision of 2 million kilowatts of electric power; and collective commitment to negotiate peace regime for the Korean peninsula. See <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t212707.htm>.

the United Nations Security Council (UNSC) approved the condemnatory resolution 1718.⁷

Negotiations returned and an implementation agreement was reached at the SPT in February 2007.⁸ The following months was marked by mutual actions of engagement, with North Korea closing down the Yongbyon in July 2007, the second Inter-Korean Summit occurring in October 2007, the demolition of Yongbyon's cooling tower in June 2008, and the October 2008 removal of North Korea from the American list of states that sponsor terrorism. However, North Korea was not interested in making major concessions and the US – despite Bush being substituted by Barack Obama in January 2009 – was not inclined to reward Pyongyang for minor concessions. Obama's policy of "strategic patience" reflected that logic. Moreover, Washington's coordination with Seoul had improved after a new president came to power in early 2008, Lee Myung-bak, a conservative politician that eschewed the engagement policies of presidents Kim and Roh (Voice of America, 2010). Hence, North Korea was not able to compensate the estrangement with Washington through Southern aid and investment. In this context, time was ripe for another North Korean act of confrontation, hence continuing to implement its cyclical strategy. In April 2009 Pyongyang launched the *Unha-2* rocket – with the reported goal of putting a satellite in orbit, the *Kwangmyeongseong-2* – which was internationally considered a provocative missile test. In protest North Korea abandoned the SPT, increasing the intensity of the crisis. After little more than one month Pyongyang conducted its second nuclear test, on 25 May 2009, which led to the UNSC resolution 1874 in June.⁹ In July 2009 North Korea conducted further missile testing, though not involving long-range devices.

7 Basically, the UNSC Resolution 1718 of 14 October 2006 condemned the nuclear test; prohibited North Korea from performing nuclear and missile tests, suspended its missile and abandon its nuclear and suspend its missile programs; demanded the return to the NPT and respect for the safeguards agreement; authorised the inspection of shipments of cargo leaving and approaching North Korea; banned imports and exports of military material and technology related to the nuclear, ballistic and non-nuclear weapons of mass destruction programs; authorised the freezing of overseas assets of individuals and companies related to the nuclear program and a travel ban regarding involved individuals and their families; prohibited exports of luxury goods to North Korea; established a sanctions committee; and called upon North Korea to return to the STP without preconditions and to work towards the implementation of the Joint Declaration of September 2005. See <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8853.doc.htm>.

8 The agreement on Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement was reached on 13 February 2007. See <http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t297463.htm>.

9 The UNSC Resolution 1874 was signed in 12 June 2009 and in essence it toughens the sanctions established by the UNSC Resolution 1718. See <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9679.doc.htm>.

From that point onwards, Kim Jong-il tried to force bilateral negotiations with the US or at least to achieve a strong bargaining position in the SPT. Since little progress was made in that sense, Kim Jong-il went back to confrontation. In March 2010 the South Korean corvette *Cheonan* was allegedly sunk by North Korean forces, resulting in 46 deaths among crew members. Pyongyang denied the accusation and inter-Korean relations deteriorated rapidly, with the South demanding an apology. Those relations became deadlocked because neither country backed down. In order to put an end to the stalemate and perhaps to promote Kim Jong-un's position in the regime, in November 2010 North Korea opted for another act of confrontation by shelling Yeonpyeong-do – provoking the death of two civilians and two military. Also in November, North Korea let the world know about the existence of facilities of uranium-enrichment. The year of 2011 was marked by a virtual stalemate in inter-Korean relations – despite meetings to discuss low-profile issues such as joint research in Baekdu-san (The Chosun Ilbo, 2011a) or invitations for official visits to Kaesong (Agence France-Presse, 2012) – which led to the perpetuation of the SPT blockade. When Kim Jong-il passed away in December 2011 there was still no visible progress.

The Strategy's Success

Altogether, this strategy has generically paid off for Kim Jong-il because the regime survived him and the nuclear program was not shut down. But how can one explain that a small and poor country – with an estimated population of around 24.5 million, GDP of 40 billion dollars, and GDP per capita of 1800 dollars¹⁰ – was able to resist the pressure of the US and China, respectively the major world power and the vital ally of Pyongyang?¹¹ To answer the question one needs to address the fundamental preferences and strategies of these two actors, and explain how North Korea calculated its strategy accordingly.

As mentioned above, the military nuclear program of North Korea was unanimously repudiated by its five interlocutors in the SPT. Supposedly those states considered that the real danger of a nuclear North Korea laid especially in proliferation rather than nuclear holocaust. Namely, nuclear weapons threatened the international regime of non-proliferation at state and sub-state levels: at state level Pyongyang could directly export nuclear technology to other states and could indirectly lead to proliferation by provoking the nuclearization of South Korea, Japan, or even Taiwan;

10 Estimative of 2012 for the population and of 2011 for the GDP (PPP) and GDP per capita (PPP). Central Intelligence Agency, "North Korea", The World Factbook. Available at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kn.html>.

11 For reflexions about denuclearization strategies see for example Cha and Kang (2003), Chang (2006), and Lee (2011).

at sub-state level the danger laid in the transfer of nuclear technology to terrorist organizations (Magalhães, 2006: 95-96). The bigger states – US, China and Russia – were focusing almost exclusively such proliferation. On the other hand, South Korean and Japan were also very anxious the possibility of escalation to a military conflict that devastated South Korea and Japan. Proliferation was much more likely than a war, but the latter's potential costs for Seoul and Tokyo were so high that ignoring that scenario was not an option. Washington, Beijing and Moscow would certainly not enjoy the rise of such a conflict, but their costs would be lower in terms of territorial integrity. In this context, the US and China had a similar perspective about the dangers posed by North Korea's nuclear weapons.

Since the perspectives of Washington and Beijing about the mentioned nuclear dangers were similar, what varied essentially was their risk-propensity regarding how hard to push Pyongyang towards denuclearization. The risks of war on the one hand and regime collapse on the other were the most relevant ones. South Korea and Japan were more risk averse when it comes to war and South Korea and China were more risk averse when it comes to regime collapse – due to the short-term socio-economic costs of reunification for Seoul and the social-political-strategic costs for China. Consequently in the case of China the stability of the North Korean regime was valued over regime collapse and resulting denuclearization. Nonetheless, the strengthening of Pyongyang's nuclear capability and its confrontational actions increased the propensity of Beijing moving towards positions closer to risk-seekers – although not the extent of the US. In the case of the US and Russia neither one would profit from a new Korean war. As for regime collapse, Moscow would be displeased to lose an ally and Washington would have to incur in economic costs due to the likely ensuing regional economic crisis. However, these two states were less risk-averse than South Korea, China, and Japan, especially the Americans. In fact, although the existence of a threatening North Korea continued to be part of the narrative to legitimize American presence in South Korea and Japan, the utility of the regime decreased as a result of the development of its nuclear program, whose dangers were proportional to the degree of technological sophistication achieved by Pyongyang. Since the latter had been increasing, the idea of a reunified Korea militarily protected by Washington up to the frontiers with China became more attractive – despite the economic and legitimacy costs. Therefore while the Chinese were risk-averse in relation to heavy international and bilateral sanctions against North Korea, the US became risk-seeking. In that strategic setting, the US and China developed distinct strategies regarding North Korean denuclearization.

Starting with the US, Washington was far from willing to recognize North Korea's nuclear status as it explicitly and implicitly did, respectively, in relation to

India and Israel. Another crack in the non-proliferation regime was only worthy when it involved compensating political gains, which was clearly not the case. The alternative would be to make North Korea feel safe through normalization of the relations between both countries, as established in the SPT Joint Statement of 2005. In the process Pyongyang would demand not only a peace treaty and the start of diplomatic relations, but also a formal non-aggression pact that assured non-interference – in order to avoid the fate of Iraq and Libya, whose leaders would probably be alive if they had nuclear weapons. However, Washington could not opt for such degree of normalization because it would ruin its alliances with Seoul and Tokyo. As a result, the American strategy of containing the rise of China as an offshore balancer would be seriously jeopardized. Hence, despite the fact that the term “normalization” was often thrown around in political meetings and agreements, it was never really on the menu if one presupposes that American leaders behaved in a substantively rational way. Since full normalization was not an option, the US preferred to put intense pressure on Pyongyang through bilateral and multilateral sanctions, while at the same time showing willingness to negotiate – in comparative terms, strong willingness with Clinton, medium with Obama, and weak with Bush.

As for China, it was not willing to support Pyongyang’s nuclear program but still it preferred to sustain the regime with political, military and economic support rather than witnessing regime collapse. Beijing was not willing and capable to protect Pyongyang to the extent of the Soviet Union during the Cold War, but that support seemed crucial for the survival of Kim Jong-il’s regime. Hence, in theory, a full aid cut by China would have thrown North Korea into the brink of collapse. Since Beijing does not wish that outcome to occur, it chooses a strategy that reconciles vital aid support with a mix of rewards and limited punishments contingent on Pyongyang’s nuclear policy.

Aware of this, Pyongyang was able to resist the pressure of the US and managed the disapproval of its ally. North Koreans presumably knew that Washington was not willing to militarily enforce their preferences for denuclearization, so they defiantly endured pressure. Regarding China, Pyongyang was supposedly aware that Beijing would not permit the regime to collapse. As a result, Beijing could not make credible threats. Even if China voted damaging resolutions in the UNSC, scolded North Korea’s ambassador after a provocative act, or privately threatened to cut aid, it was rational for Pyongyang to assume that Beijing was limited in its ability to punish defection because it did not wish to risk a North Korean regime collapse. All in all, the powerful hands of the US and China were too large to open the small lock of Pyongyang’s nuclear safe.

Leadership Change: the Rise of Kim Jong-un

The process of leadership change gained a vital importance to the regime after Kim Jong-il's health declined in 2008. One can visualize two types of dynamics at play at that time: on the one hand Kim Jong-il and his close "entourage" thinking about a successor that guaranteed regime stability; on the other hand a group of potential contenders – belonging or not to Kim's entourage – thinking about the likelihood of successfully leading a *coup d'état*. The collective goal of Kim Jong-il's entourage was to find a leader that allowed a smooth political transition, avoiding elite divisions and popular uprisings that could be fatal to the regime – provoking its collapse and very likely the trial of political leaders and officials controlling the mechanisms of Pyongyang's domestic suppression. The four types of hypothetical leadership options available to the entourage were the following: Kim Jong-il's male offspring¹² – Kim Jong-nam, Kim Jong-chul, or Kim Jong-un; Kim Jong-il's sister or brother-in-law – Kim Kyong-hui or Jang Sung-taek; a leader not belonging to the Kim family, such as O Kuk-ryol; or a collective decision-making body. As for the group of contenders, it could advance with a singular or a collective alternative to leadership, coming from the military, the Workers' Party of Korea (WPK), or even from the Kim family – such as Kim Jong-nam or Kim Pyong-il, Kim Jong-il's half-brother. In the end, the outcome of leadership change was the following: the "Brilliant Comrade" Kim Jong-un was chosen as leader – closely aided by members of his father's entourage such as Kim Kyong-hui, Jang, O, and Ri Yong-ho – whereas the potential contenders did not make a move.

The appointment of Kim Jong-un as successor was obviously advantageous to the regime's stability due to the political weight of his family in relation to the elites and masses. Regarding the former, Kim Jong-il had a solid influence over the Korean People's Army (KPA) – the fundamental group in the regime. Due to his *Songun* policy – military primacy – Kim Jong-il attracted the support of the armed forces by allocating economic resources in their favor, especially to the military elites of Pyongyang and to the nuclear program. The militaristic control of the regime was exerted through the National Defence Commission (NDC). Being the Chairman of the NDC and the Supreme Commander of the KPA, Kim Jong-il controlled the military. Moreover, the "Dear Leader" also had a strong position in the WPK, being its General Secretary. Such weight in the military and political pillars of the regime would lead one to suppose that a family member such as Kim Jong-un would aggregate the support of such groups more easily than a political contender outside

12 Given the patriarchal structure of North Korean society and the existence of three sons, the two daughters of Kim Jong-il – Kim Sul-song and Kim Yo-jong – were virtually condemned to oblivion in the process of succession.

the Kim family. As for the popular allure of Kim Jong-il among the masses, it was based upon the cult of personality that North Korean propaganda successfully constructed around the Kims during decades, benefiting from a Confucian culture that emphasizes leadership and hierarchy. Kim Jong-un would supposedly also benefit from such allure, especially give his physical resemblance with Kim Il-sung.

The costs of choosing Kim Jong-un were basically related to five factors: age, origins of his mother, foreign education, lack of political experience, and the confirmation that in practice the regime became a monarchy. Given the abovementioned cultural Confucian structures in North Korea, age is a highly relevant factor in shaping social relations and in principle older members have prevalence over younger ones. This could pose problems because most high officials of the regime were substantially older than Kim Jong-un. As for his mother – Ko Young-hee – Kim Jong-un could be attacked by the fact she was an ethnical Korean born in Japan, a country that remained on top of the regime's hate list. In regard to his foreign education, Kim Jong-un apparently studied in Switzerland and this could be received with scepticism by a regime that is notorious for its racist-xenophobic narratives (see Myers, 2012). Regarding his inexperience, Kim Jong-un did not have time to gain experience in the KPA or the WPK as his father did. Hence, despite the honors bestowed upon him and the hagiographic propaganda typical of the Kim "dynasty", Kim Jong-un's inexperience would likely make many eyebrows rise in suspicion of his leadership ability. Lastly, the fact that another Kim was put in power would definitely make the regime intrinsically connected with that family. That fact constituted a long-term problem in terms of political narrative and, most importantly, made the regime dependent of suitable Kim heirs.

After weighing the benefits and costs to the regime, the net profit of placing Kim Jong-un in power was not as high as Kim Jong-il would have wished, but it ended up being higher than that of other candidates considered by the entourage of the "Dear Leader". Despite being older, Kim Jong-nam and Kim Jong-chul apparently were not adequate candidates due to the mismanagement of public conduct of the former and to the personal traits of the latter. Kim Kyong-hui seemed psychologically unstable and in a male-dominated society her appointment would likely lead to contestation. As for Jang, despite seeming the most prepared alternative for leadership, he lacked the essential popular charisma and legitimacy of the Kims – so necessary to guarantee social stability and national cohesion. Regarding the appointment of a leader outside the Kim family such as O or a junta led by a Kim or Jang, those solutions would lack the popular legitimacy or lead to a divisive decision-making body, respectively.

In relation to a revisionist leadership solution led by a contender within or outside the entourage, it would have few chances of succeeding. Firstly, contenders would

have difficulties in forming a successful coalition of supporters at the level of the elites because Kim Jong-il and his entourage kept a tight control over the military and political structures, thus prohibitively increasing the risks of contestation. Secondly, a revisionist solution would lack popular support. In these conditions, even if a coup was successful in the short-term, elite dissension or popular rebellion would likely occur in the long-term. Hence, potential contenders either remained silent or criticized the new leadership from a safe distance, as Kim Jong-nam did.

When Kim Jong-il died the process of leadership change was already prepared and went smoothly without relevant reactions against it. On 26 December 2011 Kim Jong-un was declared “Supreme Leader” of the country – following his father – a title that he has accumulated with the positions of Supreme Commander of the KPA, First Secretary of the WPK, Chairman of the Military Committee of the WPK, and most importantly, First Chairman of the NDC. In that setting, the new leader felt comfortable enough to promote transformations or signal them at certain political levels. The most noticeable transformations refer to public image but more subtle and crucial ones also seem to have been promoted by the new leader, namely by decreasing the preponderance of the military and signaling its willingness to perform economic reforms.

Concerning the dimension of public image, Kim Jong-un is evidently different from Kim Jong-il. In particular, the new leader opted for a less conservative posture in comparison to his father. For instance, Kim Jong-un gives New Year speeches (Korean Central News Agency, 2013), appears in public with his wife Ri Sol-ju (Choe Sang-hun, 2012), and watches shows featuring North Korean “girls-bands” and Disney characters (Korean Central News Agency, 2012; The Telegraph, 2012). This type of behavior was highly unusual in Pyongyang when Kim Jong-il was leader and seems to reveal an attempt to attract popular support on behalf of Kim Jong-un.

As for the military, Kim Jong-un seems to be promoting a gradual shift in terms of political and economic control. Although the *Songun* policy is still in place and the military remain the most important group in the regime, the new leader made options that reveal a gradual shift. Besides the usual purges in processes of power transition in North Korea – which seems to have included the protégés of O (The Chosun Ilbo, 2011) – Kim Jong-un has been making the military lose face with highly symbolical gestures. For instance, Kim Jong-un removed Ri – a well known supporter of *Songun* – from power (Yonhap, 2012), promoted a shift in economic control from the military to the cabinet (Yonhap, 2012a), and failed to visit the legendary 105th Tank Division in the beginning of 2013 (Lee, 2013). Thus, although the military are still a force to be reckoned with in Pyongyang, Kim Jong-un seems interested in decreasing their weight.

Regarding economic reforms, despite not having advanced with concrete ones Kim Jong-un’s seems to be more interested than his father in promoting them. Kim

Jong-il promoted some limited reforms¹³, but his low enthusiasm is reflected by the fact that he regarded reforms *à la* Beijing as a “Trojan horse” against socialism that would not have the same beneficial results as in China and Vietnam (Rowen, 2003). Besides having picked up the projects started by his father, there are subtle signals that Kim Jong-un seeks to surgically promote further changes in North Korea’s economical structures, very likely guided by Jang. The signs are discourse references to “radical” economic change¹⁴; the pushing aside of officials that opposed economic reform¹⁵; and the fact that it was reported that North Korea was asking for international advice on foreign investment (Spiegel, 2013). The conservative opposition and the dangers of reform leading to absorption by Seoul are still present, but Kim Jong-un seems slightly less risk-averse than Kim Jong-il when it comes to the promotion of liberal reforms.

In conclusion, the selection of Kim Jong-un as leader ended up being the less risky choice when it comes to the promotion of regime stability in the short-term. Other Northeast Asian actors were surely pleased to see indications that Kim Jong-un was less conservative, militaristic, and averse to economic reforms than his father – signs that perhaps he was more likely to support dialogue, to abstain from developing military programs, and to pursue economic reforms that required international cooperation. However, Kim Jong-un was quite adamant in not promoting denuclearization, keeping North Korea’s nuclear strategy essentially intact.

Nuclear Strategy under Kim Jong-un

From the new leader’s designation as “Supreme Leader” in December 2011 to the nuclear test of 12 February 2013, North Korea pursued the cyclical strategy with an emphasis on confrontation. Although signaling openness to engage in negotiations, Kim Jong-un’s regime performed two ballistic missile tests, relentlessly criticized the South Korean administration of Lee Myung-bak and the US, and performed a nuclear test.

The return of the SPT remained blocked by Pyongyang’s unwillingness to recognize its responsibility in the *Cheonan* and Yeonpyeong-do incidents – thus rejecting the pre-negotiation conditions. The goal of Kim Jong-un seemed to be to win

13 Especially the establishment of special economic zones (Rason, Hwanggumpyong and Wihwa islands), the creation of the Kaesong Industrial Park with South Korea, and the limited market liberalization of 2002.

14 For instance, in the New Year speech Kim Jong-un urged North Koreans to “bring about a radical turn in the building of an economic giant” (Korean Central News Agency, 2013) The word radical is used several times and despite having an ambiguous sense it seems to indicate a slight shift from the *status quo* of economic centralization.

15 A group in which Ri can also be included. See McCurry (2012).

time to improve North Korean military capabilities and foster domestic support, besides trying to achieve a favorable grand bargain at bilateral level with the US. In fact, an agreement with the US was reached in February 2012, with North Korea declaring on the 29th that it would freeze nuclear tests, the enrichment of uranium, and the launching of long-range missile, as well as allowing nuclear inspectors back into the country. In exchange Washington agreed to provide food aid (Reuters, 2012). This agreement was far from being a grand bargain, although it could be explored further by Pyongyang. Instead, North Koreans opted for confrontation and announced a satellite launch that made the agreement collapse (BBC, 2012). In April the satellite *Kwangmyeongseong-3* was launched through the *Unha-3*, thus the perception that this was a disguised missile launch. Since it failed, confrontation was likely to continue because Pyongyang's international position was weakened and only a successful confrontational action would compensate failure, as it happened in 2006 when the failed missile launch of July was compensated by the nuclear test of October.

The following months were marked by an aggressive discourse against the South Korean administration of Lee and the US, in particular against the former – for instance, terms such as “rats” and “traitors” became very frequent. The political rhetoric against Lee and Washington was lashed practically on a daily basis through the media, such as the Korean Central News Agency or the *Rodong Sinmun*.¹⁶ Such attitude prevented the return of negotiations and signaled willingness to proceed with further provocations, especially when the last quarter of 2012 would be marked by processes of leadership selection in the US, China, and South Korea, which Pyongyang sought to influence. To avoid isolation, North Korea opted for engagement with Russia¹⁷ and Japan.¹⁸

The confrontation act came with the launch of the *Unha-3/Unit 2* with the satellite *Kwangmyeongseong-3/Unit 2* on 12 December 2012. Contrarily to the earlier launches, this one was successful and demonstrated North Korea's evolution at the level of ballistic deployment systems. If Pyongyang becomes able to miniaturize a nuclear device into a ballistic missile using the tested technology, it can target not only Northeast Asian countries but also the US. The negative reaction to

16 For instance, see “Divine Punishment Awaits S. Korean Group of Traitors: KCNA Commentary”, 5 June 2012 and “US Accused of Intention to Keep Pro-US Regime”, *Rodong Sinmun*, 29 May 2012, on <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>.

17 Besides maintaining military cooperation, North Korea and Russia are cooperating in the economic field. For instance, regarding North Korea's debt of 11 billion dollars, Russia agreed to write off 90 percent of it and invest the other 10 percent in North Korea (Lulko, 2012).

18 The abduction of Japanese citizens was the focus of the meetings between Japan and North Korea (Daisuke, 2012).

that launch was unanimous, but the UNSC was prudent due to China's position. The latter seemed particularly cautious due to the recent election of Xi Jinping as General Secretary of the Communist Party of China.

In the meantime, Kim Jong-un made his surprise 2013 New Year speech in which a conciliatory tone was used in relation to South Korea, who had recently elected Park Geun-hye as president in detriment of the liberal candidate, Moon Jae-in. A conservative politician and the daughter of former dictator Park Chung-hee, in principle Park Geun-hye was not the preferred candidate of Pyongyang but notwithstanding Kim Jong-un opted for that engaging act. It was a signal of engagement that sought to highlight North Korea's willingness to negotiate from a position of force. However, that tone would change following the UNSC Resolution 2087 of January 2013,¹⁹ which condemned the launch of December 2012. China accepted the resolution and again demonstrated its willingness to impose limited punishments on North Korea. North Korea strongly criticized the resolution, threatened its rivals, and vowed to proceed with a new nuclear test, which in fact would happen shortly afterwards.

On 12 February 2013 North Korea performed its third nuclear test. As expected, it was condemn by the UNSC (Charbonneau, 2013). That nuclear test indicates a technological attempt by Pyongyang to miniaturize its nuclear weapons in order to fit ballistic missiles and raises international concerns about a shift from plutonium-based to uranium-based devices. Regardless of the actual state of technological development, North Korea is signaling that at least it is on the verge of achieving that capability. Additionally, to strengthen its position, Pyongyang seemed to have informed Beijing that it is willing to conduct further nuclear tests and a missile launch during this year, hence signaling that negotiations are required in order to avoid that otherwise inevitable scenario (Lim, 2013).

In conclusion, Kim Jong-un's nuclear strategy remains basically the ones utilized by his father and grandfather. During the leadership of Kim Jong-un, Pyongyang used that strategy with an emphasis on confrontation, culminating in its third nuclear test. The puzzle lies in explaining why Kim Jong-un opted for such strategy when at domestic level he appeared to be a reformist who sought more openness. As I suggest in the following section, the choice for keeping the strategy of engagement-confrontation is explained by the continuing international constraints on North Korea and by the domestic constraints faced by the new leader.

19 The UNSC Resolution 2087 was approved on 22 January 2013: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10891.doc.htm>.

International and Domestic Constraints

Internationally, North Korea's position remained mostly unaltered since Kim Jong-il passed away. The country was still surrounded by powerful foes, since the relative positions of North Korea, South Korea and the US in the structures of military and economic power have remained basically unaltered. Thus, Pyongyang was still incomparably weaker than Washington and Seoul. Moreover, Pyongyang remained dependent of an ally that was not strong enough to guarantee the regime's survival and remained displeased about its nuclear policy, as illustrated by the summoning of the North Korean ambassador in China – Ji Jae-ryong – by the Chinese Foreign Minister – Yang Jiechi – after the last nuclear test (Fox News, 2013). As Kim Il-sung and Kim Jong-il did before him, Kim Jong-un and his entourage were aware that under such negative international conditions the best tool to promote regime survival was the nuclear program, despite its international costs regarding isolation and scolding by its ally.

As if those structural conditions were not sufficient enough to keep unaltered the nuclear strategy of North Korea, there were three political shifts in 2012 that damaged Pyongyang's interests: South Korea increased the range of its ballistic missiles; North Korea's economic dependence of China increased; and Japan has recently re-elected Shinzo Abe as Prime-Minister. Regarding the first alteration, South Korea was able to negotiate with Washington an increase of the range of its missiles. From the previously allowed range of 300 km Seoul can now deploy missiles that reach 800 km, which allows it to hit any target in North Korean territory. Although Washington prefers to control the military capabilities of its ally, it acknowledged that the recent behavior of North Korea justified the strengthening of Seoul's autonomous military capabilities. As for the second alteration, it was reported that trade volume between China is likely to have increased in 2012, surpassing the already amazing growth of 2011 and perhaps increasing China's share of 70 percent in Pyongyang's foreign trade (Demick, 2012). This indicates that Chinese leverage over Pyongyang will likely increase a bit. Lastly, Shinzo Abe returned to power in Japan. With the previous government led by Yoshihiko Noda, Pyongyang was actually able to improve North Korean-Japanese relations during 2012, as mentioned above. However, with the election of a conservative prime-minister whose government includes members that support revisionist foreign policy shifts – which in practice may eventually lead to a military build-up in Japan – the relations with Tokyo will likely turn sour again. Hence, in theory North Korea's strategic position was damaged by such election, even if a Japanese threat remains more of a narrative than a foreseeable reality.

Despite the harsh international conditions, one could suggest that North Korea could have accepted Washington's agreement and defected later on as soon as it

obtained economic benefits or it became evident that Pyongyang would get none if major concessions were not made. Prematurely rejecting such agreement by launching a missile could be explained in two senses: Pyongyang felt that its negotiation position was not strong enough or Kim Jong-un domestically profited from confrontation. I suggest that even if the negotiation position was in fact improved by a provocation, Kim Jong-un's decision to confront the US was strongly affected by domestic constraints.

Besides the international factors obstacles to regime survival, the new leader also had to deal with domestic factors that damaged his probabilities of remaining in office. As previously noted, the selection of Kim Jong-un as leader encompassed risks of contestation – especially due to his age and lack of political experience. Even if contenders did not show up for the game of Kim Jong-il's succession, it did not mean that a conspiracy was not occurring. The fact that a young and inexperienced leader made decisions that started to shake the political and economic establishment has likely promoted dissatisfaction among members of the elite. Since the increase in the quantity and quality of discontent members of the elite can make the domestic balance of power swing in favor of an alternative leader, Kim Jong-un was required to take protective measures.

At domestic level Kim Jong-un could control dissatisfaction by gathering popular support through a pleasing public image, purging members of the elite that oppose his measures, or conducting surgical economic reforms that not only reduce dependency on foreign aid but also increase the leader's ability to distribute goods among subsets in the population that are fundamental to keep him in power. Alongside those domestic actions, Kim Jong-un could also use international confrontation as a political tool to remain in power, by shaping how elites and masses perceive him.

In relation to the elites, a confrontational posture would boost his credentials among them, especially the military. To boost his credentials means exploring positive and negative reactions: on the positive side it means being admired as a leader, consequently decreasing the perception that his age and inexperience would lead to mistakes that threaten the regime; on the negative side, by challenging giants such as the US and China, Kim Jong-un signals that he is able to tenaciously fight potential contenders – thus leading the latter to review their expected utility of challenging the young Kim.

As for the masses, international confrontation would increase Kim Jong-un's control over the general public. Since an act of international confrontation is generally accompanied by legitimating rhetoric, it can be used to fuel the sense of insecurity of masses in relation to actual or fabricated threats to their security. In the case of Pyongyang that tactic has been widely used in order to continue justifying its anachronistic regime, hence perpetuating the existence of the ideologi-

cal divide that keeps the Korean nation separated. By fomenting fear of and hate against the US and South Korea, Kim Jong-un is likely to have the masses rallying around him, supporting the nation's savior against an imminent external danger. Besides strengthening his allure in times of crisis, through international confrontation Kim Jong-un can also justify his failure to fulfill the regime's promise of turning North Korea into a "strong and prosperous nation" by 2012. As a result, North Korean masses forget or excuse the failures of public policy and become less inclined to protest. Moreover, in times of crisis the domestic security apparatus has legitimacy to increase the suppression of general population in order to prevent potential protests.

Given that domestic setting, Kim Jong-un's emphasis on confrontation is a rational choice. Through missile and nuclear tests, as well as aggressive discourse towards South Korea and the US, Kim Jong-un was able not only to strengthen the international position of North Korea but also to strengthen his leadership. Those domestic incentives seemed so strong that even when engagement could bring some advantages, Kim Jong-un opted for confrontation. This was illustrated by North Korea's eschewing of the agreement with Washington by launching the satellite in April 2012, especially because that month marked the centennial commemoration of the birth of Kim Il-sung. This was the perfect opportunity for the young leader to demonstrate that his similarities with his "great" grandfather went beyond physical appearances.

Conclusion

In sum, leadership change from Kim Jong-il to Kim Jong-un did not alter the foundations of North Korea's nuclear strategy, which is still based upon a cyclical use of actions of engagement and confrontation that ultimately seek to prevent denuclearization. Although leadership change brought some political shifts or signs of them at the level of public image, the *Songun* policy, and economic reform, the nuclear strategy inherited from his father remained basically intact. International and domestic conditions have constrained Kim Jong-un to follow that strategy and to emphasize confrontation through an aggressive discourse against South Korea and the US, missile launches, and a nuclear test. In order to assure regime survival and to remain in power, Kim Jong-un's optimal choice was to thoroughly implement the nuclear strategy initiated by Kim Il-sung and consolidated by Kim Jong-il.

References

- Agence France-Presse (2012). "South Korea lawmakers to make rare cross-border trip", 5 February. Available at <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hHXk0a1x8S040H05oHA97q5aG38g?docId=CNG.e2c56beddd089f4cc4172cb5907bc094.2c1>
- BBC (2004). "North Korea warns on nuclear rods", 28 September. Available at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/asia-pacific/3696092.stm>
- BBC (2012). "US confirms it has suspended North Korea food aid plan", 29 March. Available at <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-17542436>
- Bueno de Mesquita, Bruce (2006). *Principles of International Politics: People's Power, Preferences, and Perceptions*. Washington DC: CQ Press.
- Bush, George W. (2002). "State of the Union Address", 29 January. Available at <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>
- Cha, Victor D. (2012). *The Impossible State: North Korea, Past and Future*. London: Bodley Head.
- Cha, Victor D. and David C. Kang (2003). *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.
- Chang, Gordon G. (2005). *Nuclear Showdown: North Korea Takes On the World*. London: Hutchinson.
- Charbonneau, Louis (2013). "U.N. Security Council condemns North Korean nuclear test", Reuters, 12 February. Available at <http://www.reuters.com/article/2013/02/12/us-korea-north-un-idUSBRE91B1FE20130212>
- Choe, Sang-hun (2012). "That Mystery Woman in North Korea? Turns Out She's the First Lady". *The New York Times*, 25 July. Available at <http://www.nytimes.com/2012/07/26/world/asia/north-korean-leader-marries-reports-say.html?pagewanted=all>
- Daisuke, Yamamoto (2012). "North Korea agrees to continue talks on abductees". *The Japan Times*, 18 November. Available at http://www.japantimes.co.jp/news/2012/11/18/national/north-korea-agrees-to-continue-talks-on-abductees/#.USL9S_JJUzo
- Demick, Barbara (2012). "China's trade with North Korea increases". *Los Angeles Times*, 28 December. Available at <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-china-north-korea-trade-20121229,0,5846468.story>
- Fox News (2013). "Chinese official scolds North Korea's ambassador in meeting over nuclear test", 12 February. Available at <http://www.foxnews.com/world/2013/02/12/north-korea-defiant-nuclear-test-could-test-ally-china-patience/>
- Frieden, Jeffrey A. (1999). "Actors and Preferences in International Relations", in David A. Lake and Robert Powell (eds), *Strategic Choice in International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, pp. 38-76.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland (2007). *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press.

- Korean Central News Agency (2012). "Kim Jong Un Enjoys Moranbong Band Performance", 11 October. Available at <http://www.kcna.co.jp/item/2012/201210/news11/20121011-01ee.html>
- Korean Central News Agency (2013). "New Year Address Made by Kim Jong Un", 1 January. Available at <http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>
- Lee, Chi-dong (2013). "N. Korean leader skips traditional visit to tank unit". *Yonhap* 14 January. Available at <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2013/01/15/0401000000AEN20130115000200315.HTML>
- Lee, Su-hoon (ed) (2012). *Nuclear North Korea: Regional Dynamics, Failed Policies, and Ideas for Ending a Global Stalemate*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lim, Benjamin Kang (2013). "North Korea tells China of preparations for fresh nuclear test". *Reuters*, 15 February. Available at <http://www.reuters.com/article/2013/02/15/us-korea-north-nuclear-idUSBRE91E0J820130215>
- Lulko, Lyuba (2012). "Russia resumes cooperation with world's most isolated country". *Pravda*, 20 September. Available at http://english.pravda.ru/world/asia/20-09-2012/122219-russia_north_korea-0/
- Magalhães, Nuno Santiago de (2006). "Coreia do Norte, Anarquia, e Poder Nuclear". *Relações Internacionais* n.º 10, pp. 85-105.
- Magalhães, Nuno Santiago de (2006a). "O Regresso às Negociações" (I, II, and III). *Diário de Notícias*, 15, 16 and 17 October.
- Magalhães, Nuno Santiago de (2011). *Portugal, as Nações Unidas e a Coreia do Norte Nuclear*. Occasional Paper n.º 51. Lisbon: IPRI-UNL.
- Mazzetti, Mark (2006). "In '97, U.S. Panel Said North Korea Could Collapse in 5 Years". *The New York Times*, 27 October. Available at http://www.nytimes.com/2006/10/27/world/asia/27intel.html?_r=0
- McCurry, Justin (2012). "North Korean leader Kim Jong-un wrests economic control from military". *The Guardian*, 20 July. Available at <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/20/north-korean-economic-military>.
- McEachern, Patrick (2010). *Inside the Red Box: North Korea's Post-totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press.
- Myers, B. R. (2012). *The Cleanest Race: How North Koreans See Themselves and Why It Matters*. New York: Melville House.
- Nikitin, Mary Beth (2013). *North Korea's Nuclear Weapons: Technical Issues*. CRS Report for Congress, US, 12 February.
- Park, Kyung-ae and Scott Snyder (eds) (2013). *North Korea in Transition: Politics, Economy, and Society*. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers.
-

- Reuters (2012). "North Korea agrees to nuclear moratorium, IAEA inspections", 29 February. Available at <http://www.reuters.com/article/2012/02/29/us-korea-north-usa-talks-idUSTRE81S13R20120229>
- Rowen, Henry S. (2003). "Kim Jong-il Must Go". *Policy Review*, n.º 121.
- Song, Moon-hong (1999). "After the Perry Report: The Korean Peninsula Game Enters Second Round". *East Asian Review* n.º 4. Available at http://www.ieas.or.kr/vol11_4/song-moonhong.htm.
- Spiegel Online (2013). "North Korea Enlists German Help to Prepare Economic Opening", 4 January. Available at www.spiegel.de/international/world/german-paper-reports-north-korea-preparing-economic-opening-a-875844.html
- The Chosun Ilbo (2011). "North Korea 'Purging Protégés of the Old Guard'", 10 January. Available at http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/01/10/2011011000554.html
- The Chosun Ilbo (2011a). "North Korea Asks South to Join Mt. Baekdu Research", 18 March. Available at http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/03/18/2011031800599.html
- The Telegraph (2012). "North Korea: Kim Jong-un enjoys unauthorised Disney show", 9 July. Available at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/9385901/North-Korea-Kim-Jong-un-enjoys-unauthorised-Disney-show.html>
- Voice of America (2010). "South Korea Formally Declares End to Sunshine Policy", 17 November. Available at <http://www.voanews.com/content/south-korea-formally-declares-end-to-sunshine-policy--108904544/130750.html>.
- Yonhap (2012). "North Korea's army chief Ri Yong-ho relieved of all posts", 16 July. Available at <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2012/07/16/4/0401000000AEN20120716000800315F.HTML>
- Yonhap (2012a). "North Korea on track to transfer military's economic control to cabinet", 4 September. Available at <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2012/09/04/83/0401000000AEN20120904009100315F.HTML>
- Yoo, Ho-yeol (2003). "Turning Back the Clock: North Korea's Nuclear Program". *East Asian Review* n.º 2, pp. 105-119.

India's Strategic Traditions and Options in the Indo-Pacific Security System

Constantino Xavier

School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington DC.

Cherman9@jhu.edu

Resumo

As Tradições e Opções Estratégicas da Índia no Sistema de Segurança do Indo-Pacífico

Perante um complexo de segurança Ásia-Pacífico que se encontra em expansão para a região mais ampla do Indo-Pacífico, a Índia é forçada a adaptar-se e redefinir as suas prioridades estratégicas. Este artigo apresenta os novos desafios que o país enfrenta nesta nova Ásia, bem como o grande debate indiano sobre a futura postura estratégica do país, incluindo a sua ambição em garantir autonomia estratégica. São desenvolvidos quatro cenários possíveis: continuada aproximação aos Estados Unidos de forma a contrabalançar a China; criação de uma aliança ou eixo de segurança de estados asiáticos visando a contenção da China; estabelecimento conjunto com a China de um regime de segurança continental baseado num "G-2 asiático" ou "Panchsheel 2.0" que exclua os Estados Unidos; ou uma postura isolacionista e introvertida focada em desenvolver capacidades domésticas e assim evitar o envolvimento do país em espirais de competição e insegurança internacional.

Abstract

As the Asia-Pacific security complex expands and morphs into a larger Indo-Pacific system, India will need to adapt and redefine its strategy. This article sets out the new challenges India faces in this new Asia, and then proceeds to review the great Indian debate about its strategic culture and perennial quest for autonomy. It evaluates four possible strategic postures for India to choose from: further rapprochement with the United States to balance China; initiating a pan-Asian security framework to contain China; joint establishment with China of an "Asian G-2" or "Panchsheel 2.0" security regime that excludes the United States; and an isolationist, introvert focus on domestic "soft balancing" by avoiding entanglement in security and competitive power politics.

Whether because of China's rise or the American oriental "pivot" or "rebalancing" act, Asia is once again being proclaimed as the new "global geopolitical center". This is all about a "new Asian century." CNN's Fareed Zakaria (2008) speaks about a "post-American world" due to the "rise of the rest" and Singaporean diplomat Kishore Mahbubani (2008) about the "new Asian Hemisphere" as the natural outcome of an "irresistible shift of global power to the East". It's as if the whole world was suddenly tilting.

This "brouhaha" about a new Asia, and the impending collapse of the West dates back to at least the Ancient Greeks and their anxiety about the "oriental" barbarians. In regard to modern times, in his recent book on key Asian leaders in the late 19th and early 20th century, including India's Rabindranath Tagore, Pankaj Mishra (2012) reminds us that the idea of a "new Asia" has been around for at least a century – starting with Imperial Japan's victory over "Western" Russia in, a key event he sees as determinant in inspiring a new generation of Asian nationalist leaders. One of them, Jawaharlal Nehru, thus referred to the rise of Asia as early as 1935. In his presidential address of the National Congress, at Lahore, in that year, he noted that "Asia, and even India, will play a determining part in the future of world policy. The brief day of European domination is already approaching its end. Europe has ceased to be the centre of activity and interest." (Nehru, 1936: 15)

Whether radically new or not, there is little doubt that Asia today is more than just old wine in new bottles. The continent has indeed undergone dramatic economic, social and political transformations in recent decades. One good example is that of South Korea whose developmental standards in the 1950s, still ravaged by the impact of war, were equivalent to those of India and Ghana. Today it is one of the most advanced economies of the world, ranking 15th in terms of the Human Development Index (India 134th, Ghana 135th), and 29th in terms of per capita income based on purchasing power parity (India 126th, Ghana 148th).

The "developmental" state-driven model of economy growth, often with authoritarian undertones, propelled the so-called Asian tigers to the forefront of global growth, productivity and innovation. Southeast Asia witnessed the emergence of ASEAN and an advanced level of new regional institutionalism and economic cooperation based on liberal trade and investment regimes. Most importantly, however, were the economic reforms of China (1978) and India (1991), which opened up immense markets and initiated two of Humanity's largest and fastest socio-economic transformations.

These changes have naturally constrained the foreign policies and strategic postures of China and India. For example, both countries remain acutely dependent

on foreign energy resources, the global free trade regime, and on the economic growth and demand of consumer markets in the United States. Both countries also have several million-strong diasporas, with many overseas citizens spread around the world.

At the same time, in terms of relative power, most analysts agree that America's is now beyond its maximum peak, having begun a slow, steady decline. The United States continues to be the uncontested global hegemon, a preponderant power that President Obama likes to call an "indispensable nation" with immense absolute advantages over the military, economic and technological capabilities of its immediate followers. One must also not forget that it has been able to reinvent itself before.

The relative gap, however, is narrowing. The current debate on what "limited" role the United States should assume in managing the global order, and President Obama's focus on the "nation-building at home" narrative, signal the current mood – Washington wants to figure out how to save on managerial costs without reducing its relative power. This is the new "frugal superpower", in the current words of Michael Mandelbaum (2010), who only in the mid-2000s had called the United States a "reluctant Goliath" without which the global order would collapse (Mandelbaum, 2005). What is less clear, however, is whether or how these changing circumstances in the United States and globally may shape the strategic postures and options for China and India in Asia.

This article argues that based on these innumerable new challenges and circumstances, India faces a menu of four different strategic postures in the new Asia-Pacific security complex, now also referred to as Indo-Pacific. It starts by setting out the new challenges India faces in this new Asia, and then proceeds to review the great Indian debate about its strategic culture and perennial quest for autonomy. A final section lists the four possible postures: further rapprochement with the United States to balance China; initiating a pan-Asian security framework to contain China; joint establishment with China of an "Asian G-2" or "Panchsheel 2.0" security regime that excludes the United States; and an isolationist, introvert focus on domestic "soft balancing" by avoiding entanglement in security and competitive power politics.

The New Asia

Asia has witnessed four main transformations at the strategic level that are of direct concern to India. This is – at least in India's perspective – a new Asia indeed. First, the rise and increasing assertiveness of a self-reliant China. India's rivalry with China is not a new factor per se. The Sino-Indian border has been object of a protracted border dispute, which led to a war in 1962 and repeated military skirmishes since then. India also hosts the Dalai Lama and his separatist Tibetan

government-in-exile. What did change is the relative balance, with a China that has progressed dramatically on the military front and, unlike in the past, is no longer dependent on external security support from the Soviet Union or the United States. This Chinese self-reliance is linked to a new Chinese assertiveness, in unprecedented terms and scale, most recently in the South China Sea.

The big debate is on whether this assertiveness is a new behavior (or just more visible and capable than before) and its underlying causes. Is it domestic nationalism, political party and elite competition, changing civil-military dynamics, or merely the perception of a strategic window of opportunity to gain advantage and consolidate territorial gains? Or, at the external level, is China's assertiveness motivated by a mounting sense of insecurity, perception of encirclement, containment and isolation induced by the "American pivot"?

These are important questions because different explanations will necessarily lead to different policy recommendations. This exercise is thus an elementary task for India, which is paradoxically locked in both in increasing competition and cooperation with China. China is now India's largest trade partner, with a total volume of US\$75 billion – mostly Indian imports that have led to a tremendous deficit. If one adds to this trade asymmetry the logic of historical rivalry and competition (war and border conflict), a variety of domestic factors (nationalism, economic protectionism), as well as the reality of increasing inter-dependence and cooperation, one can see why this will not only be one of the most complex, but also most crucial relations for 21st century geopolitics.

Second, India now also faces an increasingly assertive presence of the United States in Asia. Unlike what is often suggested, the United States has been a resident Asian power since at least the Second World War, if not even earlier, since its Philippine war (1899-1902). However, its post-War strategic "hub-and-spoke" system of Asian alliances with South Korea, Japan, the Philippines, Australia and Thailand, was always one that focused on East and Southeast Asia, or broadly the region known as Asia-Pacific.

Excluded from the American system of regional alliances, India was therefore always the "least Asian" actor in the embryonic pan-Asian security system, and a mere observer in terms of the East and Southeast Asian sub-systems. While its military forces were sent for peacekeeping missions to Africa (since the Congo crisis in the early 1960s), New Delhi abstained from armed intervention in the Korea war, and kept a safe diplomatic distance from the Vietnam crisis. There were certainly important cultural, historical ties to Southeast Asia, from where the Indian National Army had fought on the Japanese side against the British. Jawaharlal Nehru was a regular presence in the region, culminating with his presence at the Bandung conference, in 1955. But in economic and military terms, and unlike China, India was largely absent from East and Southeast Asia.

All this has now changed, as India “asianizes” its economic and security profiles. This integration (or reintegration) of the South Asian regional security sub-system into the larger Asian one underlies the larger transformation of Asia-Pacific system into what is now called “the Indo-Pacific”, as forwarded by some Australian analysts seeking to underline the new geostrategic centrality of their country (Medcalf, 2012). As the United States reconsiders and strengthens its role in Asia, we thus have, for the first time, a truly integrated security system spanning two oceans, from the East African coast to the Western coast of the United States. This naturally poses major challenges to Indian strategic thinking, forcing it to reconsider its traditionally continentally introversion towards Pakistan and the Himalayan border with China, to a much wider and oceanic Southern horizon. In the words of India's ambassador to Washington, Nirupama Rao (2013):

“The earlier concept of the Asia-Pacific had sought to exclude India – today the term Indo-Pacific encompasses the subcontinent as an integral part of this eastern world. We are glad that the mental map of the Asia Pacific has changed and that the center of gravity has moved westward to include India.”

This reorientation is reflected in India's major investments in its naval capabilities, traditionally neglected in previous decades. The shifting of its Western Naval Command from Mumbai southwards to Karwar, just South of Goa, signals this new Southward focus. There are several other initiatives India has taken to reinforce this strategic reorientation in order to pursue immediate economic interests, strengthen its naval footprint, and also respond to the increasing centrality and importance of the Indian Ocean within the larger Indo-Pacific security system.

New Delhi thus initiated a regular Indian Ocean Naval Symposium in 2008 (South Africa hosted the 2012 edition), revived the multilateral Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation (IOR-ARC), and has played a leading role in combating piracy in the Gulf of Aden and the Arabian Sea. At the same time, its Navy has strengthened outreach program to its counterparts in the smaller countries of the region – from joint exercises, to setting up listening posts, donating vessels and equipment etc.

A third factor in this new Asia that affects India relates to the increasing levels of interdependence. As previously highlighted in the case of China, India now has reached unprecedented volumes and shares of intra-regional Asian trade and investments. Its “Look East” policy initiated in 1992 has been pursued steadily, especially towards Southeast Asia. India's profile in the rest of Asia has thus improved dramatically, as smaller countries increasingly look up to India to balance Chinese

power. India has often been unable or incapable to respond to such expectations, which is often rooted in its reluctance to play such a game and possibly becoming entangled in a spiraling competition logic with Beijing.

Paradoxically, the mantra of non-alignment, despite never having really been followed in the past, has now turned into a paradigmatic straightjacket that domestically constrains Indian diplomacy. The fact remains, however, that India has dramatically expanded its presence in the rest of Asia: it has increased the number of joint naval exercises with Japan, Thailand, Indonesia and other Asian navies, it holds an unprecedented number of high-level and strategic partnerships, and – most importantly – has shown great interest in joining a number of multilateral and regional frameworks, both as a participant, dialogue partner or observer (including ASEAN and the East Asia Summit).

Finally, one must also acknowledge the proliferation of democratic regimes in Asia since the end of the Cold War. A few decades ago, India was still an outlier, an exceptional case of democratic success and longevity in a continent marred by a variety of military and civilian authoritarianism, from Zia ul-Haq's Pakistan to Suharto's Indonesia and Park Chung-hee's South Korea. Today, while India remains exceptional in its democratic longevity, it is no longer alone because Asia is at the forefront of what Samuel Huntington would have possibly called the fourth democratic wave.

As Pakistan, Indonesia, the Philippines and South Korea are now all experiencing unprecedented levels of political freedom, and even Myanmar and Singapore are experimenting with democratization, it is China that is seen as the extraordinary outlier. The "Beijing model" and popularity of the so-called "Asian authoritarian capitalism" remain strong, but are suffering unprecedented scrutiny and opposition. In this scenario, the normative agenda of "values" is making a comeback and contesting the assumption that economic growth and social order can be sustained, in the long term, in an authoritarian, closed and military – or party-led political system.

At first sight, this may seem more of an advantage, than a challenge for India. After all, in a world increasingly dominated by democracies, one would naturally assume that India would reap reputational benefits, often also called "soft power". The challenge, however, resides in India overcoming its traditional reluctance to brand and promote itself as a democracy and adopt this as a factor in its external relations. As with the United States in the beginning of the 20th century, India will need to settle on what "normative" identity it wishes to play. The default option, still very popular, is to keep a safe distance from this rhetoric, especially after the "American neo-con" disaster of militarized democracy promotion. This Indian isolationist stance is often associated with a "prudent" realist India, a democratic city on the hill that refuses to impose its democratic regime as an "advantage" and a

“model”. The consequent dilemma is defined thus in the report *Non-Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21st Century*:

“In many ways the paradox is that precisely at the moment nations become powerful, they are vulnerable to being blindsided by their own ambition. Precisely at the moment they have an ability to shape the world, they shape it according to imperatives of power. India must remain true to its aspiration of creating a new and alternative universality.” (Khilnani *et al.*, 2012: 69)

This leads us to the issue of India's strategic culture, the core tenets of its worldview and its external posture.

Strategy and Culture

Debates about strategic culture are necessarily at the intersection of the material (security) and ideational (culture) – this is obvious in the very nature of each of the two composing words: “strategy” reflecting a rather objective and planned nature, and “culture” a flexible, contingent and mutable one.

The same may be said about Indian strategic culture, in particular: it is impossible to distinguish and segment ideational and material drivers in Indian strategic thought. Scholars have tried to privilege one over the other. Instead, a more productive approach may be to look at them as mutually constitutive, ideas and imperatives both continuously shaping and replacing each other as the main driver. From this perspective, India has always been hospitable to a very cautious, prudent and realist tradition of strategic thinking. Except for pure chance, which is unlikely, how else could have its diplomacy managed to keep India relatively secure in a region plagued by hostile nuclear-armed rivals (Pakistan and China: five wars), a variety of insurgencies and separatist movements (from Kashmir, to the Naxalites and the Northeast), and many other transnational threats (Islamic terrorism, in particular)?

These many challenges and the constant task of “putting off fires” may have not allowed for the emergence of an institutionalized, consensual and integrated strategic framework. That does not mean, however, that there is no Indian strategic tradition. The debate on this question is intense and has important repercussions on how India will operate in the new Asia.

A first approach to the nature of India's strategic culture can be found in a popular report prepared by George Tanham (1992) for the RAND Corporation just after the end of the Cold War, in 1992. His assessment is unambiguous: India lacks a strategic mindset. He identifies four factors of deep continuity (“determinants”) in Indian strategic thinking, all of which either geographic, historical, and cultural: South Asia as an isolated geographic entity and thus regional straightjacket responsible for Indian strategic introversion; a deep historical influence of a weak central state

authority, with a continuous cycle of integration and fragmentation of imperial powers; the lack of rigid and institutionalized strategic thinking as a reflection of Indian society's diversity and constant necessity of peaceful accommodation, assimilation and adaption; and the historical influence of British colonial rule of creating buffer states and achieve sea denial capacity to protect India's regional preponderance. He thus concludes that Indian strategic thinking is "inchoate and ad hoc (reactive) rather than precise and systematic."

His 1996 rejoinder is even more explicit: "Indians continue to be relatively neglectful of security issues and to have no institutionalized method of appraising threats and fashioning strategic responses" (Tanham *et al.*, 1996: 19). This understanding has dominated Indian official, policy and public thinking since then, reflected in the popular idea that India is still in "search for a foreign policy" and lacks the capacity to develop a "grand strategy" (Pant, 2009). It thus remains a "soft state" and easy prey in the supposedly nasty and Hobbesian arena of world politics, particularly vulnerable to the idea of a formidable, authoritarian and rational China. Other approaches are less categorical and argue that what analysts see as a "lack" of strategic thinking is actually the outcome of a variety of historical, cultural, contextual and institutional factors, as well as a conscious decision to minimize the role of force in foreign policy. For example, in *Arming without Aiming*, Cohen and Dasgupta (2012), explore how despite unprecedented access to wealth and resources after embracing economic reforms in the 1990s, the Indian state has been unable to craft a coherent strategy to efficiently use its military assets and thus improve its strategic position vis-à-vis Pakistan and China.

They argue that this is the result of a deeply embedded doctrine of "strategic restraint" based on four historical factors: the perceived benign nature of the international context and success in diffusing threats diplomatically; a budgetary bias privileging developmental concerns over defence and security concerns; an ideological aversion to using the military as an instrument of state policy; and a conscious attempt to reassure rivals by maintain a non-threatening profile and thus avoiding the security dilemma. The doctrine of strategic restraint, a policy they thus describe as "not without wisdom," and India's consequent peculiar civil-military and defense dysfunctions are thus attributed to mix of conscious and strategic choices, and cultural and historical factors. At the same time, however, Cohen and Dasgupta (2012: 146) question the sustainability of the doctrine given new challenges and threats, and note that "Indian policy, like Japan's, is reactive, not strategic."

There is also an important evolutionary approach, which presents post-independence Indian leadership as having been excessively idealistic, naïve and even utopian, taking unwarranted inspiration in the success of its non-violent freedom struggle. This approach presents India, and in particular Nehru, as a naïve post-

colonial actor initially drawn onto a dangerously utopian foreign policy path only to be progressively socialized (and punished, as in 1962) into the hard reality of Westphalian power politics. From this angle, India's foreign policy and strategic limitations of today are ossified remains of that post-1947 past.

This line of inquiry has most notably been developed by Sumit Ganguly (2003) and his quasi-biological narrative of an Indian foreign policy that "finally grows up" after the end of the Cold War. His three-staged evolutionary periodization informs also the scholarship of several others (e.g. Mukherjee and Malone, 2011). While C. Raja Mohan (2003: 261, 268) does recognize that Nehru had crafted a careful balance between idealism and realism, he does reflect the evolutionary approach by describing India's fundamental transformation during the 1990s from a "reactive power" that he metaphorically describes as a "vegetarian, slow-footed and prickly porcupine" to a "normal power" he describes as a "tiger". For Mohan (2003: 266), this is because the "centre of gravity of Indian foreign policy (...) shifted from idealism to realism in the 1990s."

A recent critique of this evolutionary school of thought is presented by Srinath Raghavan (2010: 14), who presents Nehru as a statesman "far more adroit and pragmatic than the naïf and idealist of retrospective detraction, (...) at the juncture of liberal and realist traditions." This is also the reasoning of Pratap B. Mehta (2011: 208), for whom this Nehruvian legacy has ever since offered a line of continuity to Indian foreign policy, whose driving "mindset" he describes as "cautious prudence".

Given these rather gloomy narratives and approaches to studying Indian foreign policy, security policies and strategic posture, it is therefore not surprising that, in recent years, India's academic and policy focus has been to "correct" the supposedly "lack of" or "limitations" in Indian strategic thinking and policy-making. The term "grand strategy" has proliferated into a variety of research projects, think tank reports, scholarly articles and books, and doctoral dissertations – some of which candidly acknowledging that they ambition to "invent" a "grand strategy" for the country's future.

Such exercises are often funded by government agencies and have initiated a large-scale, often also public debate on the country's strategic priorities, from its policy towards climate change, trade negotiation or relations with other major powers (Khilnani *et al.*, 2012; Sikri, 2009; Krishnappa *et al.*, 2012; for a good overview, see Schaffer, 2010). A key debate has been the role of the military and the objectives of series of required defence and security reforms – from procurement and production policies (Mukherjee, 2011) up to force allocation and projection along its borders and even abroad, beyond the region (Ladwig III, 2010).

The Quest for Autonomy

One of the most frequently cited concepts in these debates is the phrase “strategic autonomy,” which also forms the core of the much-debated semi-governmental report *Non-Alignment 2.0* cited above. This revival of non-alignment as a strategy to achieve India’s perennial core interest of “strategic autonomy” in New Delhi is puzzling, given that non-alignment (and associated principles such as non-interference) was, for sure, a core rhetorical concept, but only rarely implemented India during the Cold War. Four examples illustrate such discrepancies between the idea and the practice of non-alignment.

First, India’s nuclear program, which slowly developed in the civil energy realm but eventually, especially after the 1970s and the 1974 test, transformed into an active military program. The 34 long years between the 1964 Chinese tests at Loop Nor and India’s *Pokhran 2* tests in May 1998 reflect the immense dilemma India faced between its stated commitment to disarmament, denuclearization, non-proliferation, on the one hand, and, on the other hand, the exigencies of a rising China, an uncertain nuclear program in Pakistan and a tightening international legal framework on non-proliferation, testing and supply guarantees.

A second example is that of the Soviet intervention in Afghanistan, in 1979, which Indira Gandhi supported implicitly. While in stark violation of its principle of non-interventionism and a blatant instance of use of force against a non-aligned nation, New Delhi succumbed to the potential benefits of a friendly Afghanistan to gain further strategic depth over Pakistan and thus further consolidate its autonomy. Similar concerns stimulated three other examples of active Indian military interventionism in the region: East Pakistan in 1971; Sri Lanka in 1987-90; and Operation Cactus in the Maldives, in 1988.

The objectives was always to secure India’s regional hegemony and, at the same time, diffuse any opportunity for outside intervention by an extra-regional power, a major concern highlighted by Howard Schaffer in his work on the limits to American influence in Kashmir, and South Asia in general. This is conventionally also referred to as the “Indira doctrine,” in reference to a set of principles she asserted to signal India’s opposition to any outside interference in a region she wished to claim as Delhi’s strategic backyard (Hagerty, 1991).

The terms of this debate changed dramatically after 1991: strategic autonomy remained as a central concern, but now in a different form. Was it possible to remain “negatively” autonomous, *i.e.* isolated from an increasing interdependent global economy? Could the objective (or myth) of self-reliance, in the economic or defense realms, still be sustained by a country that today imports more than 70% of its total energy requirements, and 90% of its oil through sea lanes?

In this new post-Cold War era, autonomy could now be ensured in two ways: by shedding the ideational and moral baggage of the Cold War, which obviously

offered severe limitations to dealing with authoritarian and resource-rich states like Myanmar or Sudan; or by diversifying the basket of economic and security partners, thus reducing the risk of depending on solely one provider, like during the Cold War. The latter is clearly winning; an approach referred to as strategic diversification, or “omni-alignment”.

India's great strategic debate is far from settled, however. Three examples illustrate this. First, as highlighted in David Malone's recent work (2011), India has started to discuss its possible more positive and proactive role in global governance. Thus, instead of only throwing its weight around, can India play the role of what Robert Zoellick referred to as “responsible stakeholder” in international institutions and in the regulation of public, global common goods, such as the free trade regime or freedom of the sea lines of communication, from the straits of Ormuz to Malacca? The areas of global trade (the Doha round), climate change, and liberal interventionism (responsibility to protect) assume particular significance in this regard. While India is still reluctant to play a proactive role in any of these, the very fact that a debate has been initiated about these issues in India is an indicator of how the definition of strategic autonomy is bound to change.

Second, in relation to the security complex of Afghanistan and Pakistan, can India keep its strategic autonomy without first establishing its regional hegemony in practice and, necessarily, normalizing its relations with Pakistan? To what extent can the latent Indo-Pakistani battlefield in Afghanistan be pacified, allowing India to shift important resources to other regional fronts, with China, and beyond South Asia? Most importantly, settling the continental fronts with Pakistan (Afghanistan) and China would allow India to strengthen its Southward, oceanic profile. This has already led to massive investments in the Indian Navy, and a rediscovery of their classical strategists on the Indian Ocean (Pannikar, 1945). This is therefore an example of how economic opening and external material dependence have changed not only the substantive definition of strategic autonomy, but also the procedural mechanisms through which India seeks to achieve it.

A third example of this redefinition resides in India's policy towards China. Here, structural readings of international relations come in handy again: with a rising China across the Himalayas, and the 1990s myth of a strategic tripolar Russia-China-India alliance dismissed, India has unambiguously moved closer to the United States. One indicator can be found in the hardest realm of all in international politics: defense acquisitions – in the last five years alone, India imported as much American armament as it had in the previous 25 years altogether. This is why the nuclear cooperation deal with the United States, negotiated between 2005 and 2008, led to such unprecedented levels of political conflict and fragmentation in the Indian strategic community: to what extent is the quest for strategic autonomy endangered by such a rapprochement? Will Delhi now be an American “ju-

nior partner,” increasingly dependent on Washington? Can the Chinese “threat” be dealt with without such a tilt? These are questions that continue to animate the great Indian strategic debate.

India’s Strategic Autonomy in the New Asia: Four Options

Given India’s strategic traditions, the current debate, and the complexities of the new Asia-Pacific security system, what possible postures can one assume New Delhi to adopt in future? Its strategic menu offers a choice of four different options.

One option is to counter-balance China through even tighter rapprochement with the United States. From a structural point of view, this is already ongoing. Compared to the relative hostility in US-India relations until the late 1980s, the post-Cold War has been one of gradual thawing of the relations, culminating in unprecedented levels of military and intelligence cooperation, including joint exercises, as well as a series of new strategic dialogues and agreements, from agriculture to education, science and technology. The 2005-08 negotiations for a bilateral civil nuclear energy agreement eventually led the United States to recognize India’s nuclear status, *de facto* and *de jure*, outside the non-proliferation regime. Never before have India and the United States been so close. Their shared democratic values, now so often invoked, certainly play a role in facilitating this rapprochement, but the rise of China is certainly the main driver. While this allows India to enjoy some degree of protection under the American security umbrella in Asia, it also exposes it to the risk of further alienating China. India would also never be an equal partner in a possible Indo-American alliance, which would also perpetually expose it to risk of ending up in the worst of all scenarios: abandoned by the United States, and exposed to a belligerent, insecure and rancorous China.

A second option is to go alone and play hardball with China, seeking to contain it by working out an alliance of like-minded Asian powers. This would put India in the leading role, actively seeking out to construct a security axis of regional powers and other smaller states that share its anxiety about China’s uncertain future posture. Japan assumes a strategic importance in this context – Tokyo may not be as reluctant to be a junior partner to the United States, but it shares the same Indian concerns about being abandoned by a declining America. Even if Washington does not oppose such an initiative, it would still face two major obstacles. First: the classic security dilemma. Such an autonomous pan-Asian alliance to contain China, even if thought of as being a last resort defensive mechanism against a possibly aggressive China (territorial expansion, military coercion by missiles, air and sea power, blocking sea lines of communication, increasing cyber attacks) plays the risk of being interpreted by Beijing as an offensive maneuver to isolate it. Second, it also faces a

collective action problem: who will take the leadership in crafting, coordinating and implementing such a security mechanism? All these states may be anxious about China, but they are, at the same time, also increasingly dependent on it in terms of trade and investments for sustained economic growth. Under these circumstances, it is difficult to imagine who, if not India, would take upon such a responsibility and consequent exposure to Beijing's probable wrathful response.

A third, softer alternative, of liberal-institutionalist inspiration, focuses on the possibility of India taking the initiative to craft a pan-Asian multilateral security framework, as Europe crafted with the Helsinki Accords of 1975. Rather than a global Sino-American "G2", this would be an Asian Sino-Indian G2, lead jointly by both China and India. Such a fundamental step would constitute a new cooperative security order and settle the deep mistrust prevailing between several states in the region: if India and China can agree on setting up such an order, one cannot imagine why other Asian states would shy away from it. Northeast and Southeast Asia have experimented with their own mini-lateral security frameworks, but the time may now have come to integrate them into a wider "Asian security regime," maybe based on a revised version of the 1954 Sino-Indian Panchsheel Treaty, based on the five principles of mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty, non-aggression, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful co-existence.

It is questionable whether China, at least from its current advantageous standpoint, would acquiesce to such a "Panchsheel 2.0" agreement and thus give up what it may perceive as its absolute and relative security advantage over all other Asian states, India included. But it does address growing Chinese concerns to find a way to legitimize its disproportionate role and assuage anxieties among its neighbors. One of China's leading international relations scholars, Yan Xuetong (2012) notes that "for China it is not a question of what type of leadership we might want to provide. (...) What they [leadership] discuss is whether we should take on a leadership role in the first place." His idea of a Chinese leadership based on "humane authority" may well be compatible with an Indo-Chinese concert to revive the Panchsheel principles.

But could such an Asian Helsinki be reached without the participation and leadership of the United States? It must. Participation of the United States would fundamentally alter the balance of power and further increase the disincentives for China, already wary about America's profile in the region. In this sense, Washington's role in an Asian "G2" would have to be limited to mere sponsorship from the sidelines – allowing Asian states to work out their own, specific modalities of Asian security. This may sound utopian at this stage, but is a possibility that may become more probable as the United States declines in relative power and adapts to its lesser role in Asia. It is also a posture the United States

may have to grow more comfortable with as it increasingly seeks to delegate its managerial duties to other states.

A fourth and final alternative on the Indian strategic menu is one that is currently quite popular in New Delhi. It focuses in the sacred quest for “strategic autonomy,” which has seemingly served India so well during the Cold War. This extremely pragmatic stance focuses on introversion and what is traditionally called “internal” balancing – *i.e.* refusing “external” balancing (alliances) in favor of strengthening the domestic sources of economic, military and technological power. This refusal of power politics, often erroneously called the “Nehruvian legacy” in India’s strategic thought, assumes that India will be able to separate the technical, economic dimensions of power from the security realm. For example, it assumes that India will be able to access energy resources, transport them to India, and convert them into power (whether electric, scientific or military) without engaging into security competition with China and other states. This isolationist, introvert and exceptionalist India would certainly face a series of threats and challenges, as described by Ashley Tellis (2012: 55) in his critique of the *Non-Alignment 2.0* report:

“...the notion that Indian exceptionalism can survive by sheer force of example in a world of beasts could turn out to be excessively optimistic if not simply naive. After all, India’s capacity to lead by example will be, in the final analysis, largely a function of its material success, and this accomplishment will not come to pass without strong economic, political, and military ties with key friendly powers, especially the United States.”

One glaring example of how difficult this would be in practice is illustrated by the 2012 case of India’s exploration of oil blocks in offshore Vietnam, which was immediately opposed by China and consequently securitized under the South China Sea dispute. The same applies to the sea lines of communication and enjoying the current freedom of navigation. New Delhi may have grown used to be a free-rider in certain areas, or may not be aware of the hidden costs that go into managing the current liberal order as we know it, but that does not mean it will continue to be able to enjoy such benefits in the future. This explains the American focus on the concept of a “transactional” relationship with New Delhi.

Which of these four options – or maybe a combination of two or more – India will eventually adopt remains uncertain. Once thing is certain, however: New Delhi is now irreversibly enmeshed into the greater security complex of the Asia-Pacific, or Indo-Pacific, and its future posture will have a dramatic, if not determinant impact on the future of the global order, as well as on the prospects of war and peace in Asia.

References

- Cohen, Stephen P. and Dasgupta Sunil (2012). *Arming without Aiming: India's Military Modernization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ganguly, S. (2003). "India's Foreign Policy Grows Up". *World Policy Journal* 20, pp. 41-47.
- Hagerty, D.T. (1991). "India's Regional Security Doctrine". *Asian Survey* 31, pp. 351-363.
- Khilnani, S., R. Kumar, P.B. Mehta et al. (2012). *Non-Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*. Centre for Policy Research.
- Krishnappa, V., Princy George, et al. (2012). *Grand Strategy for India 2020 and Beyond*. New Delhi: Institute for Deference Studies & Analysis and Pentagon Security International.
- Ladwig III, Walter C. (2010). "India and Military Power Projection: Will the Land of Gandhi Become a Conventional Great Power?". *Asian Survey* 50, pp. 1162-1183.
- Mahbubani, Kishore (2008). *The New Asian Hemisphere : the Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York: PublicAffairs.
- Malone, David M. (2011). *Does the Elephant Dance?*. New York: Oxford University Press.
- Mandelbaum, Michael (2005). *The Case for Goliath : how America Acts as the World's Government in the Twenty-first Century*. New York: Public Affairs.
- Mandelbaum, Michael (2010). *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-strapped Era*. New York: Public Affairs.
- Medcalf, Rory (2012). "Indo-Pacific: What's in a Name". Lowy Institute for International Policy. Available at <http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/08/16/Indo-Pacific-Whate28099s-in-a-name.aspx>.
- Mehta, P. B. (2011). "Reluctant India". *Journal of Democracy* 22, pp. 97-109.
- Mishra, Pankaj (2012). *From the Ruins of Empire: the Intellectuals who Remade Asia*. London: Penguin.
- Mukherjee, A. (2011). "Facing Future Challenges". *The RUSI Journal* 156, pp. 30-37.
- Mukherjee, Rohan and Malone David M. (2011). "Indian Foreign Policy and Contemporary Security challenges". *International Affairs* 87, pp. 87-104.
- Nehru, Jawaharlal (1936). *India and the World: Essays*. London: Allen and Unwin.
- Pannikar, K.M. (1945). *India and the Indian Ocean*. London: Allen and Unwin.
- Pant, Harsh V. (2009). "A Rising India's Search for a Foreign Policy". *Orbis* 53, pp. 250-264.
- Raghavan, S. (2010). *War and Peace in Modern India*. London: Palgrave Macmillan.
- Raja, Mohan(2003). *Crossing the Rubicon: the Shaping of India's New Foreign Policy*. New Delhi: Viking.
- Rao, Nirupama (2013). "America's 'Asian Pivot': the View from India". Available at <http://www.indianembassy.org/prdetail2097>.

- Schaffer, T.C. (2010). "New Delhi's New Outlook". *Survival* 52, pp. 161-167.
- Sikri, R. (2009). *Challenge and Strategy: Rethinking India's Foreign Policy*. New Delhi: Sage Publications India.
- Tanham, George (1992). "Indian Strategic Culture". *The Washington Quarterly* 15, pp. 129-129.
- Tanham, George K., Bajpai Kanti P. and Mattoo Amitabh (1996). *Securing India: Strategic Thought and Practice*. New Delhi: Manohar Publishers & Distributors.
- Tellis, Ashley J. (2012). *Nonalignment Redux: the Perils of Old Wine in New Skins*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at http://www.carnegieendowment.org/files/nonalignment_redux.pdf.
- Yan, Xuetong (2012). *Yan Xuetong on Chinese Realism: the Tsinghua School of International Relations, and the Impossibility of Harmony*. Theory Talks. Available at <http://www.theory-talks.org/2012/11/theory-talk-51.html>.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. New York: W.W. Norton.

Dimensões da Segurança de Timor-Leste: Balanço e Perspetivas

Nuno Canas Mendes

*Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP / UTL), Portugal.
ncm@iscsp.utl.pt*

Resumo

Este artigo procura estabelecer um quadro para a compreensão dos principais desafios de segurança que Timor-Leste enfrenta. Num primeiro passo dar-se-á conta do contexto regional e num segundo, analisar-se-ão os principais factos, decisões e realizações dos últimos anos, em especial dos anos 2011-2012, no âmbito alargado da dimensão securitária articulada com a política externa, a economia e a justiça. Neste período foi atingido um clima de estabilidade nos planos político e económico o qual, ainda que volátil, pode favorecer o modo como o Estado, o Governo e a sociedade-civil timorenses vão responder ao vasto conjunto de desafios que têm pela frente.

Posteriormente é incluída uma referência às eleições presidenciais e legislativas e ao fim da UNMIT. O termo do mandato das Nações Unidas determinará uma mais completa assunção das competências de soberania e consequentemente uma responsabilidade acrescida para a resolução dos problemas de segurança, designadamente para um cumprimento tão cabal quanto possível das missões das F-FDTL e da PNTL. Ao fim de um multilateralismo mais presente sucederá um bilateralismo que tenderá a acentuar o protagonismo dos atores mais envolvidos: a Austrália, a Indonésia e a China.

Abstract

East-Timor Security Dimensions: Assessment and Perspectives

This paper intends to present a framework for the understanding of East Timor main security challenges. Starting with the regional context, it is analyzed the main facts and decisions taken in 2011-2012 concerning the security dimension in articulation with the foreign policy, economy and justice. During this period political and economic stability was reached which can be seen as a good starting point for the challenges the State, the Government and the civil society will have to face.

Posteriorly, it will be included a reference to the presidential and legislative elections and to the end of UNMIT. The end of UNMIT will originate a more complete sovereignty and consequently an added responsibility over the resolution of security problems, especially the accomplishment of F-FDTL and PNTL missions. After the current multilateralism, Timor-Leste will develop bilateral relations with the main actors on the ground: Australia, Indonesia and China.

“La rage de vouloir conclure est une des manies les plus funestes et les plus stériles qui appartiennent à l’humanité. Chaque religion et chaque philosophie a prétendu avoir Dieu à elle, toiser l’infini et connaître la recette du bonheur. Quel orgueil et quel néant!

Je vois, au contraire, que les plus grands génies et les plus grandes œuvres n’ont jamais conclu.”

Gustave Flaubert

Este artigo procura estabelecer um quadro para compreensão dos principais desafios de segurança que Timor-Leste enfrenta. Num primeiro passo far-se-á um enquadramento regional e num segundo, analisar-se-ão os principais factos, decisões e realizações dos últimos anos, em especial do período 2011-2012, num contexto alargado da dimensão securitária articulada com a política externa, a economia e a justiça. No final será incluída uma referência às eleições presidenciais e legislativas e ao fim da UNMIT. Nas observações finais, ensaiar-se-á um balanço, destacando o que se pode esperar num futuro próximo.

Enquadramento Regional

Com a mudança da administração americana e o início da era Obama, o quadro estratégico da *War on Terror* que havia influenciado a região do Sudeste Asiático sofreu uma alteração que de alguma forma já se anunciara durante o segundo mandato de Bush (Mendes, 2006). À sensação de que houvera uma diminuição da atenção americana à região (não obstante a ideia de ‘segunda frente’, empolada sobretudo no seguimento do atentado terrorista de Bali em Outubro de 2002) somava-se a necessidade de fazer frente a um envolvimento cada vez mais profundo da China, que através da ajuda externa, da participação nas instituições regionais, do aumento do comércio e do investimento (a zona de comércio livre China-ASEAN, do ASEAN+1, do ASEAN+3, do *East Asian Summit* e do *Mekong Sub-region Summit*), ia marcando pontos. A eleição de Obama trouxe de novo para o centro do debate em política externa a relação privilegiada com o Pacífico e a lógica do equilíbrio de poderes (uma espécie de “Concerto Asiático”), num contexto de mudança da conceção japonesa da sua segurança, de um *look east* indiano mais agudo e de uma “incontenção” chinesa, com uma

cada vez mais visível e preocupante expressão nas disputas territoriais do Mar do Sul da China (e mais recentemente nas Senkaku)¹.

A arquitetura de segurança regional tem estado sob discussão numa tentativa de ultrapassar as dificuldades que decorrem da confluência de interesses dos EUA e da China, tendo-se assistido a um reforço do diálogo institucional através de canais como as reuniões dos Ministros de Defesa da ASEAN e com os seus parceiros de diálogo extrarregionais ou o *East Asian Summit*, *Trans-Pacific Partnership*, *Shangri-La Dialogue*, entre outros. Aos desafios de natureza transnacional e às respostas *ad hoc* para os problemas quotidianos somam-se as disputas marítimas já evocadas, uma presença e modernização militar (e naval) chinesa cada vez mais visível que na fluidez das estruturas regionais pressiona os EUA a uma intensificação da lógica do equilíbrio de poderes. No que toca às ameaças não tradicionais, que parecem ter uma especial incidência na área, o *ASEAN Regional Forum* (ARF) discutiu a questão e identificou as seguintes: terrorismo, pirataria, crime transnacional, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas e de seres humanos, imigração ilegal, pesca ilegal, gripe das aves e suína, alterações climáticas e catástrofes naturais (Thayer, 2010).

O Fim de um Ciclo de ‘Tutela’ Multilateral

Ao olhar para o período mais recente da história de Timor-Leste, os dois últimos anos foram claramente caracterizado pela discussão sobre o futuro político do país, devido à realização de dois atos eleitorais durante o ano de 2012, para a chefia do Estado (17 março – 16 abril) e do governo (7 de julho) eleições realizadas neste último ano. Uma avaliação global dos factos políticos permite um balanço positivo deste período mais recente, tanto em termos do funcionamento das instituições e da evolução em algumas áreas sensíveis, tais como economia, segurança e justiça. Naturalmente, isso tem que ser contextualizado com os esforços realizados pelo Estado e pela comunidade internacional, não sendo, no entanto, difícil enumerar uma série de críticas sobre o desempenho do governo, incluindo as deficiências das forças de segurança, a fraca diversidade do sector económico e a eficiência reduzida de justiça. Seja como for as eleições decorreram de forma ordeira e sem sobressaltos de maior, dando sequência a um clima de estabilidade política que não será estranha a um quadro do aumento do fluxo dos rendimentos dos hidrocarbonetos, ainda que os desafios maiores estejam ainda por cumprir.

1 Para além de terem promovido um processo de modernização da tecnologia militar, os países do Sudeste Asiático têm clara consciência de que a aposta na marinha de guerra resulta de uma postura mais competitiva do que cooperativa, muito embora o reforço do diálogo e da cooperação seja fundamental para garantir a segurança do comércio e dos recursos energéticos.

Quando em 2006 a irrupção de violência veio demonstrar que a grande ameaça à estabilidade vinha de dentro e das inúmeras feridas sociais e políticas que caracterizam o país, a presença securitária multilateral e bilateral serenou, pelo menos momentaneamente os ânimos, o que permitiu que Timor-Leste chegasse ao fim de um caminho de declarada tutela internacional. Na verdade, as eleições e o fim anunciado da presença da Organização das Nações Unidas (ONU) receberam atenção especial durante este período porque ambos os eventos viriam a dar início a um novo ciclo político, com contornos ainda sob escrutínio. Internamente, embora a corrupção e disfunção na administração pública tenham continuado, houve algumas melhorias em termos de construção do Estado e uma melhoria das condições materiais da população. A atestá-lo, o facto de o país ter subido 0.502 no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2011, que colocou Timor-Leste na categoria dos países de desenvolvimento humano médio. A percentagem estimada da população a viver na pobreza caiu de 49,9% em 2007 para 41% em 2009, o que parece comprovar progressos efetivos. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano, ficou classificado em 147.º lugar entre 187 países.

Externamente, apesar do fim formal da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT), o interesse da comunidade internacional e dos parceiros tradicionais se não se desvaneceu parece ter previsivelmente dado lugar ao acentuar de alinhamentos bilaterais. A este respeito, a resposta da ASEAN – ou melhor, a falta dela – em relação à candidatura de Timor-Leste à adesão foi extremamente significativa. Para todos os efeitos a integração regional no Sudeste Asiático está atrasada, o que é um grande revés para a política externa timorense e para a sua necessidade de estreitar os laços com os parceiros da região.

Dimensões da Segurança

A estabilidade dos últimos três anos, interrompida aqui e ali por alguns episódios envolvendo artes marciais² e grupos de jovens, assim como atritos ocasionais entre a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) e as Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e alguns incidentes esperadas durante o período do processo eleitoral, permitem fazer um balanço de cumprimento da lei e da ordem (Nações Unidas, 2011). O governo fez progressos significativos no estabelecimento dos quadros legislativo e político no sector de segurança, particularmente quando relativa à disciplina, uso da força, salários da PNTL, proteção civil, controlo de fronteiras e das empresas de segurança privada.

2 Em 2011 foi criada a Komisaun Reguladora de Artes Marciais (KRAM) e dela emergiu um pacto estabelecido em maio desse ano de compromisso de todos os grupos em manterem uma conduta ordeira, mas os resultados não têm sido animadores (International Crisis Group, 2012).

Pela sua parte, a UNMIT continuou com seus esforços para apoiar os oficiais das F-FDTL na sua preparação para missões em áreas de fronteira com a Indonésia, para a vigilância do Mar de Timor, para uma eventual participação em missões de paz da ONU e para a resposta a desastres naturais. Além disso, em 23 de fevereiro de 2011, oficiais da PNTL e a UNMIT assinaram um Programa de Desenvolvimento que identifica cinco áreas prioritárias em que a UNMIT fornecia assistência: legislação, formação, administração, operações e disciplina. O horizonte do fim do Mandato mostrou a necessidade de promover a coerência entre os objetivos da Reforma do Sector de Segurança e o programa contido na Resolução 1704 (2006) do Conselho de Segurança.

Ainda mais importante, em 27 de março de 2011, a PNTL reassumiu a responsabilidade plena pela conduta, comando e controle de todas as operações policiais após uma troca de notas entre o representante do Secretário-Geral da ONU, Ameerah Haq, e o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão³. A suavidade da transição entre as autoridades respetivas foi exemplar em muitos aspetos e assim permitiram que as forças timorenses conseguissem manter a lei e a ordem em todo o país de modo pacífico (UN News Centre, 2011). No entanto, reconhecendo as deficiências internas que as suas forças continuam a enfrentar, as autoridades timorenses prontamente solicitaram à polícia da UNMIT (que manteve a maior parte de seus 1.280 funcionários até as eleições) para prosseguirem no apoio operacional prestado à PNTL em áreas como guarda-costas, policiamento de fronteira e patrulhamento conjunto.

A nível bilateral, houve avanços substanciais na relação com a Indonésia. Por exemplo, em 21 de agosto de 2011 o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão e o Ministro indonésio da Defesa, Purnomo Yusgiantoro, assinaram um Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Defesa que evidenciando uma clara vontade bilateral na superação de velhas feridas que muitas vezes têm contaminado os laços políticos. No entanto, a decisão final sobre a demarcação da fronteira terrestre entre os dois países, um tema controverso, que se arrasta há anos, permaneceu por resolver. Em todo o caso, têm-se verificado avanços na coordenação da gestão das fronteiras e na dispensa de visto para a viagem entre Timor-Leste e a província de Timor Ocidental (World Politics Review, 2012). Com a Austrália, por sua vez, ainda persiste a herança dos desacordos sobre a exploração dos hidrocarbonetos do Mar de Timor e os inte-

3 Sobre o papel da PNTL e dos desafios que tem pela frente, assim como da articulação com as Nações Unidas, ver Wilson (2012). Neste artigo o autor considera que o mandato que as Nações Unidas receberam em 2006 para a regorganização da PNTL foi uma oportunidade perdida (agravada pelo mau relacionamento entre a UNMIT e o governo da Aliança Maioria Parlamentar (AMP), uma vez que a PNTL permanece, em sua opinião, “*peak, unaccountable, and conflicted, struggling for relevance and legitimacy*”.

resses de empresas privadas que optam pela construção de uma plataforma flutuante ao invés de um *pipeline* para Darwin ou Díli (e.g. a *Woodside Petroleum* que prefere o *offshore* e Timor que espera construir um reservatório de gás natural liquefeito – International Crisis Group, 2012). Os compromissos do *Great Sunrise* trouxeram grandes benefícios, embora tenham suspenso a demarcação da fronteira marítima por 50 anos, com impactos diversos, por exemplo no sector das pescas (pelo congelamento da definição e legislação para a Zona Económica Exclusiva).

Noutra perspetiva, deve-se notar que vários sinais indicam já a existência de algum tipo de competição estratégica em Timor-Leste entre alguns dos seus vizinhos “mais afastados, mas não menos próximos”, China e EUA. Lidar na sua vizinhança territorial com o guarda-chuva de proteção da Austrália e ao mesmo tempo com a crescente influência da China não é uma tarefa fácil em si mesma, sendo pouco previsível que se verifiquem alterações de monta nos arranjos, acordos e parcerias existentes.

Os EUA, por seu turno, mantêm um diálogo bilateral no plano militar na assistência médica e de engenharia pelos *Seabees* da *US Navy* (construção de escolas, reparação de estradas e apoio às autoridades locais). A incontornável China tem fornecido assistência e treino militares, e celebrado vários acordos de fornecimento de equipamento naval, designadamente navios-patrolha e formação para a respetiva tripulação, os quais foram entregues em 2010 (Thayer, 2010: 52). Neste sentido, a sua localização estratégica bem como a necessidade de proteger os seus recursos marítimos explica a compra de navios-patrolha à Coreia do Sul, muito bem realçados por Thayer e Horta (2011) “a posição estratégica de Timor é relevante, entre a Austrália e a Indonésia e perto dos importantíssimos Estreitos de Ombei e Wetar, bem como de uma das fossas submarinas mais profundas do mundo através da qual passam os submarinos do Oceano Pacífico para o Oceano Índico”.

Em setembro de 2012, Hillary Clinton visitou o país, o que foi interpretado por certos sectores como uma aproximação ao país mais próximo da Austrália, em cuja costa norte, em Darwin, passarão a estar estacionados 2.500 *Marines* a fim de prevenir e conter a expansão chinesa na região (Lynch, 2012). Estas características são relevantes, tendo em conta a presença e os interesses da China em Timor-Leste, acima mencionados, e as tensões potenciais entre a China e a Austrália, consideradas num cenário mais amplo (Mendes, 2009: 3-11)⁴.

Por último, é ainda de referir um aspeto particular: a cooperação técnico-militar com Portugal reforçada pela assinatura, em setembro de 2011, de dois protoco-

4 Outro exemplo são os recentes conflitos entre China e Japão sobre as ilhas Senkaku/Diaoyu no Mar da China Oriental, e entre a China e as Filipinas sobre o território disputado no Mar do Sul da China, os quais não podem ser dissociados das tensões entre os EUA (e Austrália) e a China.

los que preveem a integração de militares FDTL nos contingentes portugueses em missões da ONU e União Europeia (UE) (Portas, 2011). Neste quadro de cooperação bilateral, a formação da polícia, justiça e educação são as áreas prioritárias de assistência.

A vulnerabilidade do território, em todo o caso, às novas e tradicionais ameaças, em particular por mar e por terra, exigirá uma grande concertação de esforços e uma articulação bem-sucedida do Estado e do Governo em funções com as Forças Armadas e as Forças Policiais. Uma Marinha com capacidade de operacional para garantir a segurança das rotas marítimas (em particular dos Estreitos de Ombai-Wetar) e das plataformas petrolíferas. Não menos importante será o controlo das fronteiras terrestres em articulação com a vigilância das águas territoriais, bem como a consciência e medidas de prevenção para as ameaças não-militares, designadamente económicas, sociais, políticas e os vários tipos de criminalidade, tanto de natureza interna como de natureza externa, o que no 'caldo de cultura' local, com o conjunto de debilidades recenseadas é tudo menos despreciando. Sem o amparo multilateral, mas com a permanência dos interesses bilaterais, a dimensão securitária fica sob pressão e em teste. É prematuro fazer avaliações.

As Agruras do Processo de Candidatura à ASEAN

No que diz respeito à política externa, as atenções estiveram concentradas na candidatura à ASEAN (Gorjão, 2011a). Desde 2002 que o governo timorense tem procurado reforçar a sua posição entre as organizações regionais, mas não conseguiu ir mais longe do que receber o estatuto de observador, por meio do qual, como convidado não-oficial do Secretário-Geral, pôde participar em encontros regulares. Em março de 2011, no entanto, Timor-Leste apresentou finalmente o seu pedido formal de adesão com a esperança de tirar partido da presidência indonésia da organização. Se este passo tivesse sido bem-sucedido, não só ele teria representado um corte simbólico com o passado, mas também teria permitido que o país alcançasse as metas ambicionadas de crescimento económico e de segurança num quadro de integração regional.

Ainda assim, durante a cimeira da ASEAN, em Bali, em 19 de novembro de 2011, as expectativas timorenses sofreram um rude golpe, apesar da tímida declaração de apoio às suas continuadas aspirações. Uma primeira leitura deste processo de avanços e recuos parece confirmar a percepção de que a candidatura timorense ainda não é considerada uma prioridade para toda a região, o que pode eventualmente conduzir Timor-Leste a promover a aproximação bilateral e a procurar outros apoios. No entanto, este revés revela que da parte da organização existe um conjunto de preocupações de natureza económica, estrutural e técnica acerca da capacidade do governo timorense para lidar efetivamente com essa responsabilidade. Singapura, por exemplo, é, atualmente, o principal detrator da candidatura de

Timor-Leste por considerar que pode ter efeitos negativos no propósito da ASEAN de consolidação e construção da comunidade económica para o ano de 2015⁵. Daljit Singh (2011), resumiu bem os argumentos:

“The main reservation voiced by those who favour delaying admission is scepticism about East Timor’s ability to fulfil the obligations and responsibilities of membership. They argue that Timor-Leste does not have the human resources or the requisite number of English-speaking officials to participate in the ASEAN meetings thousand or so per year, about 50% of them requiring economic expertise. There are real concerns that its admission will further slow down ASEAN’s painful progress towards economic integration (...). Both for these reasons – its own credibility and a much more challenging geo-political environment –, it is critical for ASEAN to prioritize where it should be heading, and the highest priority should be to quickly achieve better ASEAN cohesiveness and economic integration, as a necessary condition for dealing with the new challenges. Anything that distracts ASEAN from this should be put aside, at least for the time being.”

Além disso, como muito oportunamente observou Holly Haywood (2011), os Estados envolvidos preferiram aguardar pelo desfecho dos atos eleitorais de 2012 e pelo fim da UNMIT para tomarem uma decisão.

Independentemente disso, essas manobras dilatórias não dissuadiram Timor-Leste de avançar pelo caminho da integração regional. Abriu embaixadas em quatro dos dez Estados membros da ASEAN (Indonésia, Tailândia, Malásia e Filipinas) e inaugurou um Gabinete de Ligação em Díli responsável pela coordenação com o Secretariado da ASEAN, em Jacarta. Além disso, apesar do facto de a cimeira ter sido dececionante, foi aprovada a criação de um grupo de trabalho com o objetivo de avaliar se Timor-Leste reúne os requisitos do artigo 6.º da Carta da ASEAN sobre a admissão de novos membros, deixando assim a porta de alguma maneira aberta para eventuais mudanças a uma posição mais inflexível (Khalik e Adamrah, 2011). No entanto, como Leonard Sebastian (2011) salientou: *“Beyond the economic potential benefits, the question remains how ASEAN membership will act the catalyst to shape Timor-Leste identity as a state”*. Todo o esforço despendido tem gerado um nítido desconforto.

5 Na reunião informal que antecedeu a cimeira de novembro, e acerca da inclusão ou não de uma referência a Timor-Leste na declaração final da Presidência, o Primeiro-Ministro de Singapura, Lee Hsien Loong terá supostamente perguntado ao Presidente indonésio, Susilo Bambang Yudoyono sobre as razões para considerar o caso de Timor-Leste como “muito especial”, dado que candidaturas idênticas, como as das Fiji e Papua Nova Guiné, não haviam merecido tal tratamento. Como se esperava, Yudoyono foi enfático ao defender o ponto de vista oposto mas, posteriormente, a solução de compromisso encontrada acabou por não fazer nenhuma menção explícita à candidatura na declaração final.

Noutros domínios, a política externa timorense foi mais bem-sucedida. O aprofundamento das relações com o mundo lusófono, por exemplo, foi evidenciado em diversas iniciativas: em setembro de 2011, Díli acolheu a terceira Assembleia Parlamentar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e com as visitas oficiais de Xanana Gusmão e José Ramos-Horta ao Brasil e a Angola, em março e junho desse mesmo ano, respetivamente, para o reforço do relacionamento bilateral com os dois países mais ricos desse grupo. Foram assinados acordos de cooperação nas áreas de petróleo e defesa com Angola e do Brasil foi obtida assistência nas áreas da justiça, formação de polícia e professores de língua portuguesa, bem como o lançamento da Casa Brasil-Timor-Leste para a promoção da cooperação bilateral (Martins, 2011: 3-6).

Um Crescimento Económico Pouco Sustentável

Após dois anos consecutivos de mais de 12% de crescimento, em 2010 Timor-Leste só atingiu os 8,5%. No entanto, estimativas recentes indicam que em 2011 a economia timorense provavelmente recuperou a sua tendência de dois dígitos, facto para o qual contribuiu a elevada despesa pública (financiada quase totalmente pelo Fundo Petrolífero e traduzida em transferências, subsídios e infraestruturas), uma recuperação no sector agrícola, e os lucrativos rendimentos do petróleo (World Bank, 2011).

O saldo do Fundo Petrolífero, por sua vez, subiu para novos patamares de US\$6,9 biliões no final de 2010 e para US\$8,3 biliões dólares no final do segundo trimestre de 2011. Acresce que, em agosto de 2011, foi aprovada a primeira alteração à Lei do Fundo Petrolífero, permitindo maior flexibilidade de investimentos através de vários instrumentos financeiros. Anteriormente a Lei exigia que pelo menos 90% dos investimentos teriam de ser convertidos em títulos de dívida pública dos EUA ou garantidos por governos e depósitos em dinheiro, mas com as novas mudanças o governo passou a estar autorizados a investir até 50% noutros sectores. Para além disto, o governo criou a empresa pública *Timor Gas and Petroleum* (Timor GAP) para gerir a participação do Estado no setor, e o Banco Central de Timor-Leste finalmente substituiu a Autoridade Bancária e de Pagamentos.

A inflação aumentou, impulsionada pela subida dos preços dos alimentos e dos combustíveis no mercado internacional e da depreciação do dólar americano, tendo atingido 13,1% em meados do ano de 2011; em 2012, segundo os dados do *International Crisis Group* (2012) atingia quase 18%. O aumento da despesa pública – promovido pelo Orçamento de Estado de 2011, que ascendeu a US\$1,3 biliões – também está a ter um impacto sobre a inflação, por exemplo, através de preços de materiais de construção de origem local. A probabilidade de a despesa pública nos próximos anos se manter elevada constituirá uma potencial fonte de pressão inflacionária.

É de referir ainda a aprovação do Plano de Desenvolvimento Estratégico 2011-2030 e a ênfase que deu ao crescimento do setor económico não-petrolífero como um passo importante para o desenvolvimento de uma economia sustentável. O Plano Estratégico é um documento previsivelmente longo que visa essencialmente estabelecer um quadro para o crescimento económico do país, a fim de reduzir a pobreza (Governo de Timor-Leste, 2011). O seu âmbito é vasto e abrange o capital social (educação, saúde, inclusão social, meio ambiente, cultura e turismo), infraestruturas (estradas e pontes, água e saneamento, eletricidade, portos, aeroportos e telecomunicações), desenvolvimento económico (agricultura, turismo, petróleo e investimento privado), institucional (segurança, defesa, relações externas, justiça, transparência pública e boa governação, a criação de uma Agência Nacional de Desenvolvimento e de uma Agência da Política Económica e Investimento). O plano, que foi lançado durante a IV Reunião dos Parceiros de Desenvolvimento de Timor-Leste, realizada em Díli, foi consagrado como pacto de desenvolvimento através do qual o governo e seus parceiros se comprometeram com os objetivos propostos no mesmo.

Finalmente, entre as melhorias na administração pública, a criação de um Tribunal de Contas deve ser destacada. Supostamente encarregado de fazer a auditoria das finanças públicas, no futuro, este tribunal vai trabalhar para melhorar a capacidade do governo de absorver o crescente apoio internacional, quer financeiramente quer na formação de recursos humanos.

As Disfunções da Justiça

O funcionamento do sistema judicial em Timor-Leste sempre foi uma questão polémica. Apesar de se terem registado alguns progressos na prossecução dos princípios de justiça, do Estado de direito e dos direitos humanos, o sistema continuou a apresentar inúmeras deficiências e omissões. A ausência de um Supremo Tribunal de Justiça, de uma Lei de organização judicial ou de uma Lei que regulamente a propriedade e o seu registo, bem como a prática continuada da justiça tradicional e o peso significativo do direito costumeiro são apenas alguns dos muitos problemas que continuam a caracterizar este elemento estruturante da sociedade timorense. É aliás de prever que a legislação sobre propriedade, em revisão no Parlamento Nacional, possa tornar-se numa fonte de conflito no futuro.

O Parlamento Nacional tem produzido legislação importante neste setor para reduzir os obstáculos à aplicação do regime de indemnizações e à criação do Instituto da Memória, previsto nas recomendações da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (CAVR) e pela Comissão de Verdade e Amizade (CVA) sobre a luta pela independência. Mesmo que o Orçamento de 2012 tenha previsto financiamento para estas medidas, os obstáculos burocráticos impediram a sua

ratificação final até ao momento. No entanto, o Parlamento conseguiu aprovar o projeto de Código Civil, assim como uma Lei contra a violência doméstica e outra legislação relativa a um acesso facilitado à justiça, as reduções das penas suspensas e a melhoria das infraestruturas prisionais.

Por último, mas não menos importante, foram criadas a Comissão Anticorrupção e a Comissão da Função Pública para implementarem medidas anticorrupção, de promoção da transparência e da eficácia. Este assunto recebeu uma atenção especial devido ao número crescente de altos funcionários públicos e Ministros do governo a serem investigados por corrupção.

Eleições e o Fim da UNMIT

A estabilidade foi a nota dominante, com um progresso mensurável observado no diálogo entre a oposição, governo e representantes da sociedade civil, em contraste com o que acontecera em 2007 (International Crisis Group, 2012). Um bom exemplo foi a iniciativa promovida pelo Bispo de Baucau, D. Basílio do Nascimento, em 26 de julho de 2011 e mais tarde continuada em Maubisse, em Agosto, a qual reuniu líderes nacionais (incluindo altos funcionários políticos, autoridades militares, representantes de grandes partidos e da sociedade civil organizações, entre outros), a fim de refletir sobre as condições para a manutenção da segurança e da estabilidade durante o período de eleições.

Entretanto o contexto político nacional começou a sofrer as alterações decorrentes dos eventos programados. O Congresso Nacional de Reconstrução de Timor-Leste (CNRT) realizou seu segundo congresso nacional entre 29 de abril e 2 de maio de 2011, que previsivelmente reelegeu Xanana Gusmão, como Presidente do Partido, e Dionísio Babo Soares como Secretário-Geral. No dia 20 de agosto foi a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), que realizou eleições diretas para a liderança do Partido, confirmando 'Lu-Olo' Guterres Francisco e Mari Alkatiri como Presidente e Secretário-Geral, respetivamente.

Os potenciais candidatos às eleições presidenciais também começaram a surgir logo após Taur Matan Ruak, que renunciou em setembro ao cargo de Comandante em Chefe das F-FDTL e anunciou sua intenção pouco depois de concorrer como candidato independente (Lusa, 2011), por estar fora do sistema político e por ter sido uma figura central na história timorense desde muito antes da independência, tendo-se tornado desde logo num dos mais promissores concorrentes (Peake, 2012; Gorjão, 2011b). Além disso, dispôs do aval do CNRT e de Xanana Gusmão, fator que fez aumentar consideravelmente as suas hipóteses durante a campanha eleitoral. Os resultados finais – na segunda volta – deram-lhe uma vitória incontestável de 61,20%. O maior adversário de Taur Matan Ruak parecia ser o Presidente em exercício, José Ramos-Horta. Embora não tivesse o apoio do CNRT, a sua

popularidade em todo o país e as credenciais internacionais pareciam ser trunfos suficientes para fazer uma campanha sem investir muito tempo ou recursos. As restantes candidaturas incluíam, entre outros, o vice-Primeiro-Ministro José Luís Guterres pela Frenti-Mudansa, Francisco “Lu Olo” Guterres pela FRETILIN (com o apoio inerente de Mari Alkatiri, que se reservava para as eleições legislativas), o Presidente do Parlamento Fernando ‘Lasama ‘Araújo pelo Partido Democrático (PD), Francisco Xavier do Amaral pela Associação Social Democrata Timorense (ASDT), Lúcia Lobato pelo Partido Social Democrata (PSD), Ângela Freitas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e o ex-Ministro do Interior Rogério Lobato. No final, foi Lu-Olo quem tirou maior partido da derrota clara de Horta, tendo sido o terceiro na primeira volta, e obtido 38,77% na segunda volta.

Em 7 de julho as eleições legislativas tiveram lugar e o Partido de Xanana Gusmão recebeu 37% dos votos, conquistando 30 lugares em 65. O CNRT formou um governo de coligação com o Partido Democrático (PD), que teve 10% dos votos e 8 lugares, e com a Frenti-Mudansa (FM), com 3% dos votos e dois assentos. A Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Fretilin) ficou em segundo lugar e será a oposição no parlamento, alcançando 28,8% dos votos.

Neste contexto de eleições, a Resolução 1969 do Conselho de Segurança, de 24 de fevereiro de 2011, preparando o terreno para o fim da presença da UNMIT no país, prorrogou o Mandato da missão por mais um ano e encarregou a UNMIT de fornecer apoio à preparação das eleições presidenciais e legislativas em consonância com um pedido das autoridades timorenses e exortou ainda a comunidade internacional a colaborar em tal tarefa. A lógica por detrás desta Resolução foi propositadamente clara: 2012 seria a oportunidade de demonstrar a maturidade das instituições democráticas locais e do estado da segurança do país, permitindo assim, finalmente, o fim da presença das forças internacionais no país. Para conseguir isso, o Conselho de Segurança sublinhou a necessidade de tornar a PNTL mais eficaz e credível através de, entre outras coisas, a aplicação da ação penal ou disciplinar contra os oficiais acusados de violação dos seus deveres. A PNTL teve finalmente a sua certificação em 31 de outubro de 2012, alcançando assim o fim do apoio da UNPOL (UNMIT, 2012)⁶.

A adoção, em 19 de setembro de 2011 de um Plano de Transição Conjunto demonstrou a estreita cooperação entre o governo e a UNMIT e formou a base para a

6 Recorde-se que a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) foi progressivamente militarizada pelo então ministro do Interior, Rogério Lobato, próximo de Mari Alkatiri, líder da FRETILIN, que decidiu transformar a força policial numa instituição de segurança para competir com as Forças de Defesa de Timor-Lorosae (F-FDTL). Ver também Lemay-Hébert (2012).

redefinição da parceria entre os dois atores⁷. O plano previa quatro modelos possíveis após as eleições de 2012, três dos quais são baseados na experiência da ONU noutros países e o quarto sugerido pelo governo timorense a solicitar uma missão política à medida das necessidades específicas do país. As três primeiras opções em cima da mesa incluíam assim um gabinete político liderado por um representante do Secretário-Geral, com uma equipa separada liderada por um coordenador residente da ONU; um escritório da ONU integrado chefiado por um representante executivo do Secretário-Geral que também seria coordenador-residente; e um escritório residente para coordenar as atividades da organização. Daqui resultou a opção pela formação de um Comité de Alto-Nível para a Transição para elaborar o planeamento e prossecução do processo.

Em 23 de fevereiro de 2012, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 2037/2012 que prorrogou o Mandato até 31 de dezembro, *“in accordance with the wishes of the Government of Timor-Leste, conditions on the ground and following the successful completion of the 2012 electoral process”* (UN, 2012). A Resolução também destacou a importância de delinear os papéis e responsabilidades das F-FDTL e da PNTL, uma questão sempre sensível e estruturante para o futuro do país após o fim da missão. Em 12 de novembro, o Conselho de Segurança teve a sua última discussão sobre o fim da UNMIT. Esse era um propósito claro do novo governo de Timor-Leste: ficar fora da agenda da ONU, a fim de alcançar uma imagem de estabilidade e uma soberania mais forte – o que quer que isso significasse.

Observações Finais

A crescente capacidade institucional observada nas diversas áreas acima mencionadas e o ambiente de estabilidade verificado nos últimos três anos criaram condições propícias ao início de um novo ciclo na política timorense. O fim do Mandato da UNMIT, embora longe de representar o fim da assistência da ONU, conduzirá inevitavelmente a uma assunção mais completa de responsabilidade por parte dos órgãos de soberania do país, a qual por sua vez será escrutinada pela população em geral. O primeiro órgão de soberania em destaque foi a Presidência da República. As eleições de 17 de março de 2012, com segunda volta em 16 de abril, tornaram Taur Matan Ruak o terceiro Presidente de Timor-Leste. O seu mérito e peso dentro da sociedade local é considerável e, ao mesmo tempo, tornou possível a continuação da coligação no poder, mesmo se transformada, na sequência das eleições legislati-

7 O Plano de Transição cobriu sete áreas prioritárias, incluindo a policial e de segurança, estado de Direito, a Justiça e os Direitos Humanos, a governação democrática, o desenvolvimento económico, o apoio à missão e logística, formação e impacto na economia local. Ver “Timor-Leste” (Security Council Monthly Report, November 2011) e “Delegação da ONU chega ao país para avaliar missão pós-2012” (Lusa, 25 de Janeiro de 2012).

vas que tiveram lugar, alguns meses mais tarde, as quais deram a vitória ao CNRT. O termo do Mandato da UNMIT, por sua vez, representa o fim da tutela pela comunidade internacional, através da presença da ONU. Em retrospectiva, é interessante notar que durou mais de dez anos, um período por muitos considerado como demasiado longo e por outros como impossível. Esta presença permanente mitigou os efeitos de algumas parcerias bilaterais e deu um importante contributo para o desenvolvimento socioeconómico e o fortalecimento institucional. Em boa verdade, será desmantelada a missão de paz, mas permanecerão as agências, programas e fundos das Nações Unidas. As F-FDTL e a PNTL serão, daqui para frente, os dois principais sustentáculos da segurança do país com as insuficiências que lhes têm sido recorrentemente apontadas. As atenções estarão viradas para o desempenho das suas competências e para articulação de uma com a outra.

Quanto à política externa, a prossecução de qualquer agenda requer um sentido de realismo e oportunidade, especialmente no caso de um Estado frágil e numa encruzilhada como Timor-Leste parece ser e estar. Neste sentido, pode-se dizer que a resistência contínua por parte da ASEAN à candidatura de Timor-Leste à adesão não augura uma entrada rápida num agrupamento regional tão relevante. Inversamente, os esforços que estão a ser pedidos a Timor-Leste para atingir os critérios de admissão da organização também não são totalmente irrazoáveis. Como o país compatibilizará as suas expectativas e metas definidas com os requisitos exigidos pelo agrupamento regional e a relutância em incluir um novo membro no seu seio, ditará quaisquer desenvolvimentos futuros nesta matéria. Se este processo não chegar a um final bem-sucedido, então as maiores probabilidades são as de que Timor-Leste irá provavelmente estreitar os seus laços com outras esferas de influência – Austrália e/ou China – embora, curiosamente, se notem inequívocos sinais de uma retórica de autonomia e distanciamento dos atores mais envolvidos em relação aos quais se criaram maiores laços de dependência.

As perspetivas económicas, por outro lado, são moderadamente mais otimistas uma vez que a economia de Timor-Leste tem descrito uma tendência de crescimento, o que se deve principalmente às maiores receitas do petróleo. No entanto, só agora as autoridades do governo começaram – e timidamente – a reconhecer a necessidade de dar prioridade a um desenvolvimento económico mais sustentável, à escala nacional, ultrapassando o peso esmagador do sector de petróleo. Com essas preocupações em mente, o Programa de Desenvolvimento Estratégico Nacional para o período 2011-2030 aponta nessa direção.

No que diz respeito à justiça, o progresso não é tão significativo como seria de esperar, com atrasos na aprovação de medidas legislativas cruciais, incluindo as medidas que visam uma reconciliação final com o passado de Timor-Leste. A eficácia dos mecanismos legais é ainda fraca e as autoridades timorenses deixam, em grande parte, por resolver questões controversas como a aplicação do conceito de

reconciliação, o registo de propriedade ou a prática de corrupção, para citar apenas alguns exemplos.

Neste contexto, 2013 será, portanto, um ano decisivo de mudança e continuidade, onde as notas otimistas definidas nos últimos três anos e os velhos problemas estruturais que permaneceram desde a independência acabarão por colidir num caso ou noutro. Seja como for, será o início de um novo ciclo de uma soberania mais completa para autoridades timorenses, que representa um aumento de funções e responsabilidades para o qual uma grande quantidade de energia e esforço serão necessários.

Referências

- Dolven, Ben, Rhoda Margesson e Bruce Vaughn (2012). *Timor-Leste: Political Dynamics, Development, and International Involvement*. CRS Report for Congress. Washington DC: Congressional Research Series.
- Gorjão, Paulo (2011a). "ASEAN: a Pedra não Timorenses no Sapato", 10 de Maio. Disponível em <http://www1.ionline.pt/conteudo/122139-asean-pedra-no-sapato-timorenses>.
- Gorjão, Paulo (2011b). "Taur Matan Ruak: the First Candidate for the 2012 Presidential Elections in Timor-Leste?". *IPRIS Viewpoints* n.º 76, September.
- Governo de Timor-Leste (2011). *Timor-Leste, Plano de Desenvolvimento Estratégico 2011-2030*.
- Haywood, Holly (2011). "Timor Leste: 11 Membro da ASEAN". *MacArthur Asia Security Initiative*. Cluster 3: Internal Challenges, April 12.
- Horta, Loro (2011). "US, China Build Timor-Leste Soft Power". Disponível em <http://www.geopoliticalmonitor.com/us-china-build-timor-leste-soft-power-4399>.
- International Crisis Group (2012). *Timor Leste Elections: Leaving Behind a Violent Past?*. Crisis Group Asia Briefing n.º 134.
- Khalik, Abdul e Mustaqim Adamrah (2011). "ASEAN to Review Timor-Leste Bid". *The Jakarta Post*, November 17. Disponível em <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/17/asean-review-timor-leste-s-bid.html>.
- Lemay-Hébert, Nicolas (2012). *Statebuilding Challenges for the Future Timorese Government*. Disponível em <http://iddbirmingham.wordpress.com/2012/09/11/statebuilding-challenges-for-the-future-timorese-government/>, September 11.
- Lusa (2011). "Taur Matan Ruak anuncia candidatura às presidenciais", 10 de outubro.
- Martins, Vasco (2011). "A aposta de Timor-Leste em matéria de cooperação lusófona peer-to-peer". *IPRIS Lusophone Countries Bulletin*, n.º 20, pp. 3-6.
- Mendes, Nuno Canas (2007). "O Sudeste Asiático e a Segurança Internacional: Que nexos Lusófonos?". *Negócios Estrangeiros* n.º 11.1, pp. 379-404.

- Mendes, Nuno Canas Mendes (2009). "The Dragon and the Crocodile: Chinese Interests in Timor-Leste". *Portuguese Journal of International Affairs* n.º 1, pp. 3-11.
- Peake, Gordon (2012), "Team Success' bids for Timorese Presidency". *The Interpreter*. January 16. Disponível em <http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/01/16/Team-Success-bids-for-Timorese-presidency.aspx>.
- Portas, Paulo (2011). "Intervenção de Sua Excelência o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Dr. Paulo Portas, no Debate de Alto Nível sobre Novos Desafios à Paz e Segurança Internacionais". Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, 23 Novembro.
- Seabra, Pedro (2011). "All Eyes on Timor-Leste: Juggling Regional Security Sensitivities". *IPRIS Viewpoints* n.º 54.
- Sebastian, Leonard C. (2011). "Timor-Leste's Road to ASEAN Membership". *The Asia Foundation*, March 9.
- Singh, Daljit (2011). "Timor-Leste's Quest for a ASEAN Membership". *ISEAS Viewpoints*, May 2.
- Thayer, Carlyle A. (2010). *Southeast Asia: Patterns of Security Cooperation*. Barton ACT: Australian Strategic Policy Institute.
- UN News Centre (2011). "Timorese force assumes full policing duties from UN mission", 27 March.
- United Nations (2011). *Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*, S/2011/641, October 14.
- United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (2012). <http://unmit.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12032&ctl=Details&mid=15946&ItemID=19933&language=en-US>.
- Wilson, Bu V. E. (2012). "To 2012 and Beyond: International Assistance to Police and Security Sector Development in Timor-Leste". *Asian Politics & Policy* n.º 1, pp. 73-80.
- World Bank (2011). *East Asia and Pacific Economic Update: Navigating Turbulence, Sustaining Growth*. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/INTEAPHALFYEARLYUPDATE/Resources/550192-1321905171994/eap_update_nov2011_fullreport.pdf.
- World Politics Review (2012). *A New Partnership Emerges for Timor-Leste and Indonesia*, July 2. Disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/12116/global-insider-a-partnership-emerges-for-timor-leste-and-indonesia>.

A Relevância do Fórum Macau: O Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa¹

Carmen Amado Mendes

Professora Auxiliar do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia e Coordenadora de um projeto sobre Macau no Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra. Membro da direção da European Association for Chinese Studies. Doutorada pela School of Oriental and African Studies, Universidade de Londres. Auditora do Curso de Defesa Nacional. Autora de várias publicações disponíveis para consulta em <http://www.uc.pt/feuc/carmen>

Resumo

Este artigo analisa a relevância do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa nas relações entre a China e o mundo lusófono, argumentando que esta importância aumenta nos casos em que a ligação bilateral é mais frágil. Conhecido por Fórum Macau, inspira-se no legado lusófono que Portugal deixou nesta Região Administrativa Especial da China. O facto da língua e cultura portuguesas serem preservadas em Macau, juntamente com as boas relações que Lisboa mantém com as ex-colónias e o papel de liderança na CPLP, oferecem a Portugal a possibilidade de assumir um papel mais ativo no Fórum Macau e extrair alguns benefícios políticos e económicos. Um dos poucos Estados europeus com uma Parceria Estratégica Global com a China, Portugal tem com o Fórum Macau a oportunidade de dar um enquadramento mais abrangente ao relacionamento diplomático com Pequim.

Abstract

The Macao Forum Relevance: a Forum for Economic and Commercial Cooperation between China and Portuguese Language Countries

This paper analysis the relevance of the Forum for Economic and Trade Cooperation between China and the Portuguese-speaking Countries for China's relations with the lusophone world, arguing that it is perceived as being more important in cases in which bilateral ties are not very strong. Known as the Macau Forum, it is inspired in the lusophone legacy that Portugal left in this Chinese Special Administrative Region. The fact that the Portuguese language and culture are protected in Macau, along with Lisbon's good relations with its ex-colonies and leading role in the Portuguese-speaking Countries Community, offer Portugal the possibility of assuming a more active role in the Macau Forum and extract some political and economic benefits. Being amongst one of the few European states that have a Strategic Partnership with China, Portugal can use the Macau Forum to develop a comprehensive diplomatic framework towards Beijing.

1 Este artigo apresenta conclusões preliminares do projeto “Uma Análise da Fórmula ‘Um País, Dois Sistemas’: O Papel de Macau nas Relações da China com a UE e os Países de Língua Portuguesa,” financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCOMP-01-0124-FEDER-009198). O extenso período de trabalho de campo, em todos os Estados-membros do Fórum Macau, não teria sido possível sem o generoso apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, da Fundação Macau (em Macau) e da Fundação Oriente (em Macau e em Timor). A autora ainda agradece a disponibilidade e apoio na obtenção de documentação por parte dos entrevistados dos vários países. Comentários são bem-vindos antes da apresentação das conclusões finais: carmen.mendes@fe.uc.pt

Macau: Plataforma para a Lusofonia

Pareceu-me particularmente oportuno escrever este artigo em 2013, ano carregado de simbolismo no relacionamento bilateral entre Portugal e a China, em que se celebram os 500 anos do encontro de duas potências históricas, de culturas tão ricas e tão diferentes. Esta amizade secular e fusão cultural daí resultante esculpíram contornos únicos num pequeno enclave no sul da China com especificidades lusófonas, a que chamamos Macau. Estas especificidades não foram apagadas com a passagem da Administração portuguesa para a chinesa em 1999, através de um processo de transição negociada que transformou Macau numa Região Administrativa Especial da China, dois anos depois do *handover* da colónia britânica vizinha, Hong Kong.² Pelo contrário: em parte graças aos contornos amigáveis do processo negocial, para o que em muito contribuiu o estilo não-confrontacional português contrastante com a assertividade dos negociadores britânicos, os resquícios arquitetónicos, culturais e linguísticos da presença portuguesa continuam a ser bem visíveis e acarinhados.³ A memória colonial não deixou feridas e as marcas da história têm sido preservadas pela Administração chinesa de Macau, com o incentivo do governo central de Pequim. O centro histórico, reconhecido pela UNESCO como Património Mundial da Humanidade, insiste em lembrar o legado português. Na última década, o tradicional papel do território enquanto ponte entre Oriente e Ocidente tem sido explorado e consubstanciado no conceito de “plataforma” para ligação da China ao mundo lusófono.⁴

Numa lógica de grande pragmatismo que caracteriza o seu processo de tomada de decisão, a China traduz a herança que Portugal deixou a Macau em benefícios políticos e económicos, nos planos doméstico e internacional. A nível interno, as características lusófonas contribuem para reforçar a identidade da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) diferenciando-a das restantes regiões e províncias chinesas. Este aspeto é relevante para a Administração local de Macau, enquanto garante da sua autonomia prevista na Declaração Conjunta e na Lei Básica

2 O processo negocial luso-chinês para a transição de Macau foi abordado em detalhe em Mendes (2004: 359-381; 2007: 173-188; 2009: 107-122).

3 Para mais informação sobre lusofonia em Macau ver Mendes (2013).

4 Embora conscientes da conotação pejorativa que o conceito assume em determinados círculos de alguns países de expressão portuguesa, aqui usamos os termos “lusófono” e “lusofonia” como sinónimos de “língua portuguesa”, a exemplo do que acontece em Macau e na China, onde a tradução é feita recorrendo exatamente aos mesmos caracteres.

da RAEM, mas também para o Governo central chinês, interessado em sublinhar o sucesso da aplicação da fórmula “um país, dois sistemas.”⁵

A função de plataforma no relacionamento da China com o mundo lusófono atribui à RAEM um papel simbólico mas importante na política externa chinesa, como facilitadora nas negociações com grandes parceiros económicos e comerciais. Reinventando o seu papel de intermediário, a “Las Vegas do Oriente”, financeiramente dependente da indústria do jogo, pode promover a sua imagem internacional e diversificar a sua economia, atraindo um turismo diferente daquele que gira em torno dos casinos e alargando o leque das suas atividades económicas, oferecendo serviços ligados à lusofonia, ao direito de matriz portuguesa e ao ensino do português. Pequim procura assim mostrar ao mundo – e especialmente a Taipé – que a fórmula “Um país, dois sistemas” garante um elevado grau de autonomia e prosperidade às regiões administrativas especiais (Ip, 2006: 714), facto que assume particular relevância no âmbito da política de reunificação nacional, cujo objetivo último é a reintegração de Taiwan na “mãe-pátria”.

No plano internacional, a especificidade de Macau tem trazido a Pequim vantagens no relacionamento com os países de língua portuguesa. Ao contrário de Portugal que, independentemente do regime político em vigor ou dos partidos políticos em funções governativas, nunca conseguiu desenvolver uma estratégia que lhe permitisse extrair benefícios de cinco séculos de presença naquele entreposto chinês, Pequim explora as afinidades culturais que esta sua Região partilha com as ex-colónias portuguesas. Macau é o único lugar da China onde o português é uma das línguas oficiais, o sistema jurídico é de matriz portuguesa, uma percentagem importante dos meios de comunicação social funcionam em português e há oferta cultural lusófona, desde as artes e espetáculos à própria gastronomia. Isto é verdadeiramente único, oferecendo aos políticos e empre-

5 A fórmula “Um país, dois sistemas” permitiu a Deng Xiaoping enquadrar do ponto de vista formal a retrocessão de Hong Kong e Macau para a “mãe-pátria” (um país) respeitando o “segundo” sistema das Regiões Administrativas Especiais – capitalista. Quer a Declaração Conjunta, acordo luso-chinês que resultou do culminar das negociações para a transição de Macau, quer a Lei Básica, uma espécie de mini-Constituição da RAEM, definiram que, durante cinquenta anos, Macau “gozará de um alto grau de autonomia, exceto nas relações externas e na defesa, que são da competência do Governo Popular Central”. Ver “Declaração Conjunta do Governo da República Portuguesa e do Governo da República Popular da China sobre a Questão de Macau”, Pequim, 13 de Abril de 1987; “Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China”, adotada em 31 de Março de 1993, pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional da RPC e promulgada pelo Decreto N.º 3 do Presidente da RPC, com entrada em vigor no dia 20 de Dezembro de 1999.

sários lusófonos um ambiente familiar em território chinês, muito propício ao *guanxi*,⁶ contribuindo para criar entre essas personalidades uma percepção muito positiva da China.

Pequim usa então a RAEM como uma plataforma para a cooperação com ex-colônias portuguesas, onde tem interesses crescentes. Do ponto de vista político, a presença chinesa no mundo lusófono procura evitar o reconhecimento de Taiwan como um Estado soberano⁷ e garantir aliados nas Organizações Internacionais, por exemplo nas Nações Unidas; bem como ser aceite como grande potência e contrabalançar a hegemonia ocidental, aproveitando interesses comuns com o Brasil no seio dos BRICS⁸ e os antagonismos entre elites africanas e ocidentais, para ganhar espaço na definição normativa da Ordem Mundial. Do ponto de vista económico, Pequim tem interesses comerciais, de exportação de produtos manufacturados, e energéticos, nomeadamente na área do petróleo, carvão, gás e terras-raras; mas também florestais, agrícolas e na área das pescas, face à crescente necessidade de importação de alimentos e recursos naturais. O investimento chinês nos países de língua portuguesa (talvez com a exceção do Brasil) é mais visível nas indústrias extrativas e na construção de infraestruturas, recorrendo ao excesso de mão-de-obra chinesa como forma de reduzir o desemprego e tensões sociais na China, mas também de garantir rapidez, eficiência e custos baixos na construção.

O Fórum Macau

Neste contexto, em 2003 o Fórum de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa foi criado no Ministério do Comércio em Pequim, entre a República Popular da China e sete países de língua portuguesa: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e Timor-Leste. São Tomé e Príncipe não é membro, uma vez que tem relações diplomáticas com Taiwan e não com a China, embora seja convidado a participar como observador nas Conferências Ministeriais. O Fórum é conhecido por “Fórum Macau” porque o seu Secretariado Permanente foi estabelecido na RAEM, em 2004.

6 Guanxi é um conceito usado para explicar determinadas ligações, a rede de relacionamento interpessoal associado à estratégia de obtenção de favores: quanto mais positiva for a impressão causada, mais provável é conseguir-se um favor. Na China, seja a nível político, seja económico ou social, nada se consegue sem *guanxi*. Para melhor compreensão deste conceito ver, por exemplo, Mendes (2012: 125-126).

7 Isolar Taipé reveste-se de particular importância geopolítica num continente em que quatro países reconhecem Taiwan, sendo um deles uma ex-colónia portuguesa: São Tomé e Príncipe, Gâmbia, Suazilândia e Burquina Faso.

8 Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

Expoente máximo do já referido papel de plataforma encarnado pela RAEM, o Secretariado Permanente promove em Macau o contato diário entre o Ministério do Comércio da China, na figura do Secretário-Geral, e os países de língua portuguesa, que aí têm delegados em permanência. Este Secretariado é constituído por três gabinetes chefiados por Secretários-Gerais Adjuntos: o Gabinete de Administração, com funcionários do Ministério do Comércio da China, encarregue do trabalho diário; o Gabinete de Apoio, com funcionários de Macau, providencia os recursos necessários para as atividades; e o Gabinete de Ligação, com representantes dos países de língua portuguesa, gere os contactos com estes países (Fórum Macau, 2008). Embora não se trate de uma Organização Internacional, a existência de uma estrutura em permanência leva a que a dinâmica do Fórum Macau extravase as Conferências Ministeriais.

Durante estas Conferências, encontros ao mais alto nível que se realizam em Macau no Outono, de três em três anos,⁹ os representantes dos Estados-membros aprovam Planos de Ação Económica e Comercial trienais, com linhas orientadoras para os Programas de Atividade anuais que são negociados no Secretariado Permanente durante as reuniões ordinárias da Primavera.¹⁰ Para além de organizar estes encontros regulares e algumas reuniões extraordinárias, o Secretariado Permanente como função: facilitar contactos aos empresários que o solicitem presencialmente, por telefone ou por e-mail e disponibilizar informação útil no website¹¹ do Fórum; financiar encontros empresariais nos vários Estados-membros organizados pelas agências de investimento ou associações comerciais locais em coordenação com o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) e o *China Council for the Promotion of International Trade* (CCPIT); e organizar ações de formação em Macau e na China dirigidas a quadros dos países de língua portuguesa, nos mais variados sectores de atividade.

Desta forma, por um lado o Fórum contribui para aumentar o conhecimento da China naqueles países, tornando-a mais atrativa aos olhos dos governantes e

9 As Conferências Ministeriais tiveram lugar em 2003, 2006 e 2010 – e não em 2009, devido ao atraso na substituição do falecido Secretário-Geral do Fórum e para não coincidir com a celebração do 10.º aniversário da criação da RAEM.

10 O Plano de Ação é previamente negociado no Ministério do Comércio em Pequim com os Embaixadores dos países de língua portuguesa, em contacto permanente com os respetivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros. As reuniões ordinárias em Macau, para além da representação dos três Gabinetes do Secretariado Permanente, contam também com a presença dos Embaixadores em Pequim e dos pontos focais dos vários Estados-membros. A estrutura e o processo de tomada de decisão do Fórum Macau, dos Planos de Ação e dos Programas de Atividades é analisada detalhadamente em Mendes (2013).

11 O site do Fórum Macau pode ser consultado em <http://www.forumchinapl.org.mo/pt>

empresários que participam nas Conferências Ministeriais e atividades promovidas pelo Secretariado Permanente. Por outro lado, e um pouco a exemplo do que se passa nos clubes, a existência desta estrutura promove o conhecimento entre pessoas-chave dos seus Estados-membros, criando laços de confiança, elos e amizades, facilitando as negociações que ocorrem posteriormente no plano bilateral, a nível político e empresarial. Assim, nas deslocações a esses países, os negociadores chineses foram encontrando progressivamente uma percepção cada vez mais positiva em relação à China.

Devido à ausência de dados estatísticos nesse sentido, não podemos assumir que o papel de facilitador do Fórum Macau se traduza em resultados concretos no que diz respeito ao volume das trocas comerciais ou assinatura de acordos entre a China e os países de língua portuguesa. Desde 2003, o comércio entre a China e estes países aumentou de forma explosiva¹² mas não podemos afirmar que isso não teria acontecido caso este mecanismo não existisse (s.a., 2012). No entanto, o Fórum Macau poderá ter tido um impacto indireto na balança comercial ao ajudar a identificar objetivos comuns num clima de confiança. Se hoje em dia, em que por todo o mundo lusófono se procura atrair investimento chinês e fechar negócios com a China, este papel de facilitador poderá parecer dispensável, há dez anos atrás esta função não era, de todo, despiciente.

Instrumento de *soft power*¹³ por excelência, apesar de teoricamente se esgotar nos propósitos económicos e comerciais, o Fórum Macau tem então uma dimensão política inestimável, especialmente visível durante os encontros de alto-nível. A própria participação de membros do Governo de São Tomé em Conferências Ministeriais anteriores mostra como Pequim joga com o carácter de atração que o Fórum pode exercer até sobre um país com quem não tem relações diplomáticas, pressionando, nos bastidores, alguns representantes dos outros países lusófonos a evidenciarem os benefícios do relacionamento com a China popular.¹⁴

12 No website do Fórum Macau pode ler-se que, de acordo com as estatísticas dos Serviços da Alfândega da China, as trocas comerciais superaram em 2011 a meta definida na 3.ª Conferência Ministerial.

13 Por *soft power* entendemos a capacidade de influenciar pela persuasão e não pela coerção, ou seja, todas as atividades que ultrapassam o domínio da segurança, como sejam a ajuda humanitária, o investimento económico, a cultura e, neste caso, a diplomacia multilateral. Ver Kurlantzick (2006: 1).

14 A participação de São Tomé e Príncipe enquanto observador é facilitada por vários fatores: trata-se de um fórum económico, e não diplomático; é uma estrutura híbrida sem estatuto jurídico, e não uma Organização Internacional; as Conferências Ministeriais têm lugar numa Região Administrativa Especial com autonomia em relação ao Governo central chinês, e não na China continental.

A política externa da China salvaguarda de forma hábil interesses políticos na promoção de objetivos económicos, conquistando influência à custa da sua capacidade financeira e comercial. Ao promover a cooperação através dos contactos regulares entre os seus participantes, o Fórum Macau ajuda os líderes chineses a aprofundar o relacionamento com os governantes e funcionários das máquinas burocráticas dos países de língua portuguesa, daí retirando dividendos económicos mas também políticos.

O Fórum Macau ainda garante a Pequim um diálogo bilateral com cada um destes países num espaço multilateral, sem assumir as obrigações habitualmente decorrentes da participação em instituições multilaterais. Ao ocupar permanentemente a liderança do Fórum, o Ministério do Comércio da China está numa posição que atenta contra princípios básicos do multilateralismo: igualdade na representação e rotatividade na liderança. Tal facto ilustra bem as dinâmicas da diplomacia chinesa na instrumentalização do multilateralismo institucionalizado, uma abordagem que podemos apelidar de “multilateralismo lucrativo.”¹⁵ Isto não parece constituir surpresa para os outros Estados-membros que, por um lado, perspetivam a relação com a China primordialmente no plano bilateral e, por outro, aceitam passivamente o facto da liderança do Fórum ser chinesa já que é a China (mais concretamente a RAEM) quem paga a totalidade das despesas de funcionamento do Secretariado Permanente.

Que Relevância?

A relevância que os países de língua portuguesa atribuem ao Fórum Macau pode ser em parte avaliada pela forma como se fazem representar nas Conferências Ministeriais, no Secretariado Permanente e nas atividades por este organizadas. A ausência de normas objetivas relativamente à representatividade dá margem de manobra aos Estados-membros, embora seja evidente que nas Conferências Ministeriais o nível tem vindo a subir. Na primeira e na segunda, participaram Ministros de variadas pastas, sobretudo Economia, Comércio e Negócios Estrangeiros – o facto de o Brasil ter enviado um Secretário foi muito notado.¹⁶ Na terceira Conferência Ministerial em 2010, que contou com a presença do Primeiro-Ministro chinês, quatro dos restantes Estados-membros também se fizeram representar por Chefes de Estado ou de Governo. Timor-Leste esteve representado pelo seu Presidente e Portugal, Guiné-Bissau e Moçambique pelos respeti-

15 Por “multilateralismo lucrativo” entendemos a preferência chinesa por preservar os aspetos que considera úteis nas instituições multilaterais sem ter que arcar com as responsabilidades daí resultantes. Para mais informação ver Mendes (2010: 39-46).

16 Ivan Ramalho – Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil.

vos Primeiros-Ministros. Cabo Verde enviou o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro; Angola o Ministro da Economia; e o Brasil o Vice-Ministro das Relações Exteriores (Fórum Macau, 2011: 4).¹⁷

Pelo que pudemos apurar, esta discrepância no nível de representatividade resultou de constrangimentos internos por parte dos países que não enviaram chefes de Estado ou de Governo, e não da intenção clara de desvalorizar a Conferência Ministerial.¹⁸ No entanto, se o contexto político nacional, como seja um período eleitoral, afetou a escolha do representante para participar na Conferência Ministerial, podemos concluir que o Fórum Macau não é uma prioridade para esses Estados-membros.

Em relação ao Gabinete de Ligação do Secretariado Permanente, os delegados também são selecionados segundo critérios definidos pelos seus Governos, sendo por isso afiliados aos mais variados ministérios, geralmente Negócios Estrangeiros, Economia e Comércio. Devido à ausência de estatuto jurídico e ao carácter híbrido do Fórum Macau, os delegados não têm estatuto diplomático, mesmo quando são diplomatas de carreira.¹⁹ Em relação à permanência, cinco dos países de língua portuguesa têm representantes que trabalham fisicamente no Secretariado: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste. Entre estes, apenas os representantes cabo-verdiano, guineense e timorense estão a tempo inteiro nos seus gabinetes: o delegado angolano acumula funções no Consulado de Angola em Macau e a delegada de Moçambique gere uma agenda paralela no plano bilateral, fazendo deslocações regulares a Pequim e a outras cidades chinesas.

Portugal e o Brasil optaram por não ter delegados permanentes, evitando ter um representante, a quem nem sequer seria concedido estatuto diplomático, financiado pela RAEM e subordinado a um funcionário do Ministério do Comércio da China – o Secretário-Geral do Secretariado Permanente. Em alternativa, a ligação aos trabalhos do Secretariado é feita pela delegada da Agência para o

17 Estiveram presentes: os Primeiros-Ministros da China – Wen Jiabao, de Portugal – José Sócrates, da Guiné-Bissau – Carlos Gomes Júnior, e de Moçambique – Aires Bonifácio Ali; o Presidente de Timor-Leste – José Ramos Horta; o Secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro de Cabo Verde – Humberto Brito; o Ministro da Economia de Angola – Abrahão Gourgel; e o Vice-Ministro das Relações Exteriores do Brasil – Carneiro de Mendonça.

18 O mesmo se verificou com São Tomé e Príncipe que não enviou nenhum representante com estatuto de observador para esta Conferência, ao contrário das anteriores, não por falta de interesse mas por dificuldade em deslocar alguém no contexto da política nacional da altura.

19 A questão do estatuto jurídico do Secretariado Permanente do Fórum Macau e do estatuto diplomático dos delegados dos Estados-membros provavelmente não se colocaria se o Secretariado estivesse baseado na China continental e não numa Região Administrativa Especial sem autonomia formal no plano das suas relações externas.

Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP), baseada no edifício do Consulado português em Macau, que se desloca ao Secretariado Permanente numa base semanal; e pelo Cônsul-geral brasileiro em Hong Kong, que participa quatro ou cinco vezes por ano nas reuniões que o Brasil considera mais relevantes.

Outro aspeto que mostra a forma como os diferentes países de língua portuguesa percecionam o Fórum Macau é o critério para a escolha e interação que é estabelecida com os seus pontos focais, ou seja, os funcionários que têm por função divulgar no seu país a informação proveniente do representante junto ao Secretariado Permanente. Alguns países – Angola, Brasil e Moçambique – decidiram que fazia mais sentido ter o ponto focal do Fórum no Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto outros optaram por entregar a pasta a um funcionário do Ministério da Economia – Portugal e Timor – ou da Agência de Promoção de Investimento – Cabo Verde.²⁰ Em Bissau o ponto focal pertenceu inicialmente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros mas depois mudou para o Ministério da Economia.²¹ A forma diversificada e algo aleatória como os Estados-membros escolhem os seus pontos focais sugere que o Fórum Macau tem para uns um pendor primordialmente político enquanto para outros é um mecanismo económico e comercial, ou ainda de captação de investimento.

Uma das ilações que podemos tirar desta variedade de abordagens, também refletida nos critérios subjacentes à escolha da representatividade, é que os países de língua portuguesa têm expectativas diferentes no papel que o Fórum Macau pode ter na sua aproximação à China. As diferentes perceções que coexistem sobre a relevância deste Fórum não serão motivo de espanto para Pequim, que também teve objetivos diferenciados aquando da sua criação. Se dividirmos o mundo lusófono em dois grandes grupos de acordo com o seu estágio de desenvolvimento, tendo Portugal e o Brasil economias mais diversificadas e desenvolvidas, podemos considerar que o objetivo chinês foi a aproximação aos países africanos de língua portuguesa e a Timor, face à irrelevância da balança comercial com Portugal e à solidez das relações económicas e comerciais com o Brasil (Alves, 2008: 15 e 2005: 1168).

Na sequência do trabalho de campo realizado nos Estados-membros do Fórum Macau podemos avançar com algumas conclusões preliminares: a importância que os países de língua portuguesa atribuem ao Fórum e o empenho com que participam nos eventos por ele organizados variam em função da profundidade do seu relacionamento bilateral com a China; e a sua atitude relativamente ao apoio

20 Cabo Verde Investimentos: a agência de promoção de investimento, turismo e exportações.

21 Esta mudança, mais do que baseada em aspetos substantivos relacionados com o funcionamento do Fórum Macau, refletiu jogos de poder entre Ministérios.

financeiro chinês é influenciada pelo seu nível de desenvolvimento. Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste veem no Fórum Macau um instrumento importante para aprofundar a cooperação bilateral com a China, pois sentem que em grupo têm mais força para defender os seus interesses. Estas afinidades entre alguns países lusófonos são particularmente visíveis durante as negociações dos Planos de Ação em Pequim e dos Programas de Atividades do Secretariado Permanente em Macau. A perspectiva daqueles países é utilizar o Fórum como um veículo para obtenção de benefícios nacionais, através da captação de investimento chinês e da formação de funcionários ministeriais promovida pelo Centro de Formação do Secretariado Permanente, em sectores onde sintam maiores lacunas. O interesse na captação de investimento também começa a ganhar espaço em Portugal num contexto de crise, como veremos mais à frente. Angola, devido à melhoria da sua situação financeira e crescentes relações que tem com a China no plano bilateral, já não fala do Fórum Macau com o mesmo entusiasmo: a presença chinesa, especialmente visível nas áreas da construção civil e dos recursos naturais, é negociada Estado-a-Estado, via Embaixadas, Ministérios, empresas estatais e, por vezes, até a título particular.

Nos países africanos de expressão portuguesa, todos os líderes e funcionários que estão familiarizados com o Fórum Macau consideram que ele é complementar ao Fórum China-África (FOCAC, na sigla em inglês)²² criado em 2000, que também reúne de três em três anos. Para Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, o Fórum Macau pode facilitar as negociações e a tomada de decisão no plano bilateral e ter resultados mais concretos do que o FOCAC por vários motivos. Em primeiro lugar, o Fórum Macau é mais específico, pertencendo ao Ministério do Comércio e não ao Ministério dos Negócios Estrangeiros da China, como o FOCAC. Enquanto o Fórum Macau está oficialmente focado na cooperação económica e comercial, o FOCAC lida com várias dimensões – política, económica, comercial, educativa e de segurança (Xinhua, 2006). Em segundo lugar, o Fórum Macau tem apenas oito membros, e não 50 como o FOCAC. Em terceiro lugar, os membros do Fórum Macau estão representados em permanência em Macau, partilhando a mesma língua e cultura, o que garante um relacionamento mais próximo. Dito isto, o canal bilateral é sem dúvida privilegiado, quer pela China quer pelos países lusófonos, relativamente a qualquer um dos Fóruns.

Para o Brasil, a relação com a China é também, por excelência, bilateral, com a agravante do Fórum Macau ser potencialmente nefasto para os interesses brasilei-

²² O website do Forum on China-Africa Cooperation pode ser visualizado em <http://www.fo-cac.org/eng/>

ros ao contribuir para reforçar a presença chinesa na África lusófona. Brasília tem com Pequim uma relação de igual para igual, partilhando o palco reservado às potências emergentes, com a visibilidade que os BRICS e o G20 lhes garantem, tendo visões comuns do mundo relativamente à liderança das instituições internacionais e sendo apologistas na revisão da hierarquia das potências. No entanto, os dois atores, embora parceiros no sistema internacional, competem no mercado interno do Brasil, o qual não abdica de medidas protecionistas em relação aos produtos chineses, na América Latina e no continente africano, onde as empresas brasileiras perdem diariamente contratos por não conseguirem competir com as condições financeiras oferecidas pelas chinesas.

Aos olhos dos líderes brasileiros não faz, então, qualquer sentido apoiar um mecanismo que ajude os negociadores chineses a ganhar espaço em zonas de interesse estratégico para o Brasil. Esta é a principal causa do antagonismo que os líderes brasileiros expressaram inicialmente em relação à criação do Fórum Macau e a falta de importância que lhe atribuem, traduzida na forma como se fazem representar e no empenho que evidenciam relativamente às atividades organizadas pelo Secretariado Permanente: o Brasil nunca foi um parceiro ativo. Na relação de igual para igual que Brasília tem com Pequim, o Fórum Macau não só não “encaixa” como ainda é visto com suspeição.

Em suma, os Estados-membros com quem a China tem uma relação mais forte são Portugal (histórica e política), Brasil (política, económica e comercial) e Angola (económica e comercial). O facto do relacionamento da China com estes três países não passar por Macau sugere que o Fórum pode não estar a assumir um papel fundamental na aproximação da China ao mundo lusófono. Dito isto, e tendo em conta que as instituições internacionais costumam funcionar por inércia, não desaparecendo a menos que algo de excepcional lhes aconteça, não parece que a existência do Fórum Macau esteja em risco, muito pelo contrário. Os seus financiadores, a China e a RAEM, são os mais interessados na sua continuação, com o forte apoio de alguns países de língua portuguesa. No entanto, para poder apresentar resultados incontestáveis, o Fórum deveria ser reinventado; e para dele retirarem mais benefícios, os seus Estados-membros teriam de lhe dedicar mais atenção. Tentaremos assim identificar alguns dos problemas que afetam a sua eficácia e dar algumas sugestões para o futuro.

Constrangimentos

O Fórum Macau é, em termos teóricos, uma ideia brilhante para a diplomacia chinesa, um novo instrumento de *soft power* para atingir objetivos antigos, com impacto significativo na política interna e externa: o reforço das relações comerciais com o mundo lusófono, alimentando o crescimento económico e a projeção de influência e poder da China naquelas áreas geográficas, incluindo uma “operação

de charme” a São Tomé; e o evidenciar a Taiwan que o grau de autonomia consagrado às Regiões Administrativas Especiais até permite dinamizar instituições internacionais com representatividade estatal. Em termos práticos, as entrevistas realizadas a políticos e empresários dos vários Estados-membros sugerem alguns problemas e limitações.

O primeiro obstáculo deriva da falta de empenho político. Por um lado, a China é o Estado-membro que impregna dinamismo ao Fórum Macau mas, ao liderar o Secretariado Permanente, faz com que ele seja percebido como um instrumento diplomático “chinês” e não como uma verdadeira instituição multilateral onde todos os participantes têm o mesmo peso. Isto cria, particularmente no Brasil e em Portugal, alguma resistência ao seu sucesso. Por outro lado, como os líderes chineses sempre privilegiaram as relações bilaterais, encarando o multilateralismo com alguma desconfiança, os restantes países lusófonos assumem que o relacionamento com Pequim passa primordialmente pelo canal bilateral e também não se mostram muito entusiasmados em relação ao Fórum, embora a expectativa sobre o seu impacto aumente em países que não têm relações muito fortes com a China.

Em relação ao Governo de Macau, cuja Secretaria para a Economia e Finanças tutela o Gabinete de Apoio ao Secretariado Permanente, o Fórum também está longe de ser uma prioridade no meio das preocupações inerentes à supervisão da indústria do jogo, a maior fonte de receitas da RAEM. Enquanto financiador do Secretariado Permanente, o Governo de Macau investe muitos recursos no Fórum sem daí retirar necessariamente vantagens, por falta de interesse em definir uma estratégia concertada e transversal às várias Secretarias.²³

O segundo problema é o profundo desconhecimento que grassa nos Estados-membros sobre as funções ou a própria existência do Fórum Macau. Esta falta de imagem revela falhas na promoção do Fórum, quer a nível da decisão política quer a nível tático – função dos delegados do Gabinete de Ligação em Macau, em coordenação com os pontos focais nos Estados-membros. A falta de critérios objetivos para a seleção dos delegados e da supervisão do seu trabalho resulta, por um lado, na escolha de pessoas com pouca sensibilidade para as funções que lhe são atribuídas ou pouca vocação para um trabalho que é primordialmente económico e comercial mas exige alguma destreza política e, por outro lado, que os resultados atingidos estejam dependentes do perfil e interesse que o delegado tem naquelas funções.

Consequentemente, muitos dos empresários lusófonos que têm, ou gostariam de ter, negócios com empresas chinesas revelam nunca ter ouvido falar do Fó-

23 O Governo da RAEM não está organizado por Ministérios, mas sim Secretarias.

rum e não recorrem ao apoio do Secretariado Permanente nem participam nos Encontros Empresariais. Entre a minoria que tem uma relação mais próxima com o Fórum Macau, as opiniões dividem-se. Uns consideram que o facto dos Encontros Empresariais terem cunho governamental facilita a assinatura de contractos e que o ambiente de confiança oferecido pelo enquadramento do Fórum ajuda a “fechar negócios”. Outros acham que o Secretariado Permanente poderia ser muito mais útil se providenciasse uma série de serviços que em termos objetivos facilitasse os negócios, como seja o apoio jurídico e linguístico. A nível governamental, quer nos vários ministérios quer nas agências de promoção de investimento, e mesmo a alto nível, no mundo lusófono o Fórum ou não é (suficientemente) conhecido ou não evidencia em termos práticos de que forma pode ser útil. Quando definem a sua agenda (bilateral) com a China, os líderes e funcionários não têm em consideração a existência do Fórum Macau. A sua postura em relação ao Fórum é essencialmente reativa, limitando-se a reagir de forma muitas vezes inconsequente às propostas que as suas embaixadas em Pequim recebem do Ministério do Comércio da China e à informação que o Secretariado Permanente envia aos seus pontos focais.

Este aspeto está diretamente relacionado com um terceiro constrangimento: a falta de interação entre os vários ministérios, departamentos e funcionários que nos países de língua portuguesa trabalham, direta ou indiretamente, com o Fórum Macau. A informação muitas vezes não circula e muitos funcionários governamentais nem chegam a ter informação sobre as ações de formação organizadas pelo Secretariado Permanente. Isto resulta em que nalguns países haja pouca adesão aos cursos em Macau ou que sejam sempre os mesmos funcionários ou ministérios a inscrever-se. A propósito disto parece-me importante referir que para alguns países, sendo Timor-Leste o mais evidente, é particularmente complicado selecionar funcionários, nas várias áreas dos cursos de formação, com um domínio fluente da língua portuguesa. Isto invalida muitas vezes a sua participação, uma vez que as únicas línguas de trabalho (com tradução simultânea) no Fórum Macau são o português e o chinês.

A dificuldade na interação entre funcionários abrange os ex-funcionários: quando cessam funções, nem sempre passam a pasta completa a quem os substitui.²⁴ Pessoas altamente conhecedoras do Fórum Macau, por exemplo pontos focais, ao começarem a trabalhar noutra departamento, mesmo que seja do mesmo ministério, deixam de ser consultadas sobre o tema, levando consigo um manancial de informação que poderia, de outra forma, ser muito

24 A generalização do recurso ao e-mail veio agravar isto, pois muita da informação enviada para endereços de pessoais não é impressa nem arquivada, nem sempre chegando às mãos dos funcionários que assumem novas funções.

útil. Mais do que má vontade ou falta de profissionalismo dos indivíduos, isto revela falta de coordenação e organização dos ministérios, a par da tradicional ausência de uma aposta na especialização dos funcionários por áreas geográficas ou temáticas, características aliás transversais às máquinas burocráticas do mundo lusófono.

Este fenómeno agrava-se nos casos em que o ponto focal está num Ministério diferente daquele (Negócios Estrangeiros) que supervisiona as negociações do Plano de Ação em Pequim. Embora o Fórum seja de cooperação económica e comercial, vimos que tem uma componente diplomática importante e que os Embaixadores dos Estados-membros são uma peça chave nas negociações quer do Plano de Ação, em Pequim, quer do Programa de Atividades, no Secretariado Permanente em Macau. No caso chinês, o Ministério do Comércio coordena todo o processo.²⁵

Todos estes constrangimentos dificultam a atribuição ao Fórum Macau de funções específicas, complementares à agenda bilateral que os países de língua portuguesa estabelecem com Pequim. Cada um destes países deveria definir uma estratégia global para a China, transversal a vários ministérios, identificando os aspetos a negociar pelo canal bilateral e via Fórum Macau.²⁶ Isto não é tarefa fácil, em burocracias que assumem de forma mais ou menos aberta a dificuldade em formular uma “simples” política externa bilateral para com Pequim. A ausência de equipas, que deveriam ser constituídas pelas pessoas mais relevantes, a nível político e empresarial, no relacionamento com a China, encarregues de delinear e planear a concretização desta política, é preocupante e de difícil compreensão no contexto atual.

O Futuro do Fórum: Perspetivas para Portugal

Não sendo possível fazer aqui uma análise exaustiva da forma como os vários Estados-membros interagem com o Fórum Macau, termino com breves anotações sobre o caso português. É compreensível que, ao liderar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Lisboa se sentisse desconfortável com o facto de Pequim assumir a liderança de um fórum de cooperação com o mundo lusófono. No entanto, Portugal poderia ter potenciado o bom relacionamento que goza com as ex-colónias, escudado na própria CPLP, e o tratamento

25 Importa referir que na China o Ministério do Comércio é um ministério tradicionalmente forte e com influência na formulação da política externa e um papel ativo na diplomacia económica.

26 No caso dos países africanos, esta estratégia ainda deveria contemplar o FOCAC como um terceiro canal diplomático para a concretização dos objetivos de política externa.

preferencial conferido pela Parceria Estratégica Global²⁷ assinada com a China em Dezembro de 2005, para negociar um papel mais relevante no Fórum Macau, por exemplo no seu Secretariado Permanente. Hoje em dia, intermediar a ligação da China ao mundo lusófono faz cada vez menos sentido, mas se a diplomacia portuguesa investir com cuidado na dinamização do Fórum Macau poderá daí retirar algumas oportunidades.

Se a China se tornasse efetivamente uma prioridade na política externa portuguesa, o Fórum Macau deveria ser explorado como um instrumento diplomático de excelência; e se esta decisão fosse tomada a nível da liderança, a vontade política poderia impulsionar o trabalho em equipa entre pessoas-chave para definir uma estratégia mais arrojada. Maior racionalidade e organização potencializariam os recursos humanos existentes e o seu conhecimento da China e do Fórum Macau, conduzindo a resultados surpreendentemente diferentes. Correndo o risco de ser mal interpretada, atrevo-me a deixar algumas sugestões.

A criação de uma estrutura que vou provisoriamente apelidar de “Conselho do Fórum Macau” permitiria a concentração de toda a informação necessária ao processo de tomada de decisão, evitando que se continuassem a perder dados à medida que funcionários, diplomatas e políticos vão cessando funções. O primeiro passo poderia ser o desenho de um organigrama que identificasse todos os portugueses que direta ou indiretamente estiveram ligados ao Fórum desde as primeiras reuniões conducentes à sua criação. Assim, o Conselho incluiria os: (ex-)embaixadores em Pequim, (ex-)delegados em Macau, (ex-)pontos focais em Portugal e (ex-)Diretores-Gerais, Secretários de Estado e Ministros dos ministérios relacionados com o Fórum, de onde provêm os embaixadores, os delegados e os pontos focais. Esse Conselho do Fórum deveria reunir pelo menos em momentos-chave da vida do Fórum Macau, por exemplo antes da reunião ordinária anual do Secretariado Permanente, na Primavera, e da discussão do Plano de Ação em Pequim para aprovação nas Conferências Ministeriais trienais, no Outono. Na impossibilidade de todos estarem fisicamente presentes, e caso não fosse viável recorrer ao sistema de vídeo-conferência, os membros deveriam

27 Na Europa, até 2005 a China apenas tinha concedido estatuto idêntico à Alemanha, França, Reino Unido, Espanha e Itália; posteriormente assinou acordos de Parceria Estratégica com a Grécia, Dinamarca, Polónia e Irlanda. Segundo a Declaração Conjunta dos Governos da República Portuguesa e da República Popular da China sobre o Reforço das Relações Bilaterais, assinada a 9 de Dezembro de 2005, “Portugal e a China concordam em Estabelecer uma Parceria Estratégica Global entre os dois países, desejando reforçar a cooperação especialmente nos seguintes domínios: diálogo político; economia; língua, cultura e educação; ciência e tecnologia; justiça; e saúde”. No entanto, os resultados diretos e indiretos da assinatura deste acordo não são de fácil identificação e o próprio significado que a China atribui ao conceito de Parceria Estratégica tem dado azo a muita especulação. Ver Mendes (2010a).

dar sugestões antes da reunião e pronunciar-se posteriormente sobre as decisões tomadas pelo Conselho.

O segundo passo poderia ser a elaboração de uma base de dados interativa a que os membros do Conselho do Fórum tivessem acesso permanente, não só para consulta mas também para incluir informação relevante a que fossem tendo acesso. Com a ajuda das pessoas identificadas no organigrama, poder-se-ia compilar toda a informação passada de difícil acesso, que atualmente se encontra dispersa e mal organizada por vários departamentos. Os documentos oficiais mais relevantes a categorizar seriam os referentes às Conferências Ministeriais, às reuniões ordinárias e às reuniões extraordinárias; e aos encontros empresariais. Deveriam compilar-se não só as atas finais de cada um dos eventos mas também as posições mais relevantes das várias partes durante os processos negociais que lhes antecederam. Isto evitaria, por um lado, o desconhecimento entre alguns dos funcionários sobre o que se passou antes da sua entrada em funções e, por outro, que de cada vez que se iniciasse uma negociação se partisse da estaca zero.

O Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento entre a China e os Países de Língua Portuguesa foi anunciado pelo Primeiro-Ministro chinês Wen Jiabao, durante a 3.^a Conferência Ministerial, e apresentado pelo Secretário para a Economia e Finanças de Macau Francis Tam, na reunião ordinária do Secretariado Permanente em Março de 2012. O valor total do Fundo é de mil milhões de USD, sendo o capital inicial compartilhado pelo Banco de Desenvolvimento da China e pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial e de Comercialização de Macau.²⁸ Esta é uma oportunidade concreta oferecida pelo Fórum Macau que Portugal deveria considerar ao mais alto nível e acompanhar por várias vias, nomeadamente através da AICEP, divulgando-a de forma mais ampla e informativa entre empresários portugueses interessados em estreitar a sua ligação à China e ao mundo lusófono. A diplomacia portuguesa só teria a ganhar se o intercâmbio com Pequim não se esgotasse nas relações Estado-a-Estado mas extravasasse para iniciativas da sociedade civil, devidamente enquadradas na estratégia global. As instituições que divulgam e selecionam os indivíduos que participam nas ações de formação e Encontros Em-

28 A informação disponível sobre este Fundo, incluindo os “princípios operacionais de investimento,” pode ser consultada na página principal do Fórum Macau, “Apresentação do Fundo de Desenvolvimento para a Cooperação entre a China e os Países de Língua Portuguesa,” <http://www.forumchinapl.org.mo/pt>. “O Fundo destina-se exclusivamente aos pedidos de investimentos e financiamento apresentados por empresas da China (incluindo a Região Administrativa Especial de Macau) e pelos Países de Língua Portuguesa, utilizando o capital como eixo de ligação para promover o desenvolvimento das empresas, o avanço da globalização e o crescimento económico dos países envolvidos, concretizando uma importante medida adotada pelo Governo Chinês para estimular e aprofundar a cooperação económica e comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.”

presariais do Fórum Macau deveriam obter *feedback* e sugestões decorrentes desta participação.

Assim, há várias formas possíveis de aprofundar e valorizar a participação portuguesa no Fórum Macau, tendo em conta os parcos recursos de que dispomos e a conjuntura financeira desfavorável em que nos encontramos. Parece-me que Portugal não se devia distanciar, comportando-se como se de uma “coisa” chinesa se tratasse, numa atitude meramente reativa aos avanços diplomáticos de Pequim. Em última análise, foram a sua língua e cultura que deram corpo a esta ideia original, de criar uma entidade que ligasse as ex-colónias portuguesas a uma região da China com reminiscências lusófonas. Se considerarmos todas estas variáveis, o Fórum Macau deverá ser perspetivado como uma oportunidade económica e política para Portugal, do ponto de vista interno e de afirmação num espaço de tradicional interesse geoestratégico – o mundo lusófono. Esperamos ter dado um contributo nesse sentido.

Referências

- Alves, Ana (2005). “Macau: uma Ponte entre a China e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa”. *Administração* n.º 69.
- Alves, Ana (2008). “China’s Lusophone Connection”. *China in Africa Report* n.º 2. Johannesburg: The South Institute of International Affairs.
- Fórum Macau (2008). “Regulamento de Funcionamento do Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa”, 10 de Março.
- Fórum Macau (2011). *Boletim Trimestral*. Secretariado Permanente do Fórum n.º 16-17.
- Ip, Kuai Peng (2006). “Uma Análise Política e Económica sobre a Plataforma de apoio à Cooperação Económica e Comercial entre a China e a Lusofonia”. *Administração* n.º 72, Macau.
- Kurlantzick, Joshua (2006). “China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power”. *Policy Brief* n.º 47. Carnegie Endowment for International Peace, June, p. 1.
- Mendes, Carmen Amado (2004). “Contributos para um Entendimento sobre a Transferência da Administração em Macau”. *Biblos*, II série, Vol. 1, pp. 359-381.
- Mendes, Carmen Amado (2007). “O Regresso de Macau à China: Vicissitudes Negociais”. *Zhongguo Yanjiu – Revista de Estudos Chineses*, Vol. 1, n.º 2, pp. 173-188.
- Mendes, Carmen Amado (2009). “The ‘Policies of Localisation’ in Sino-Portuguese Negotiations during the 1988-1999 Transition Period: The Impact for Macao’s Administration”. *Revista de Cultura*, Macau, n.º 32, pp. 107-122.

- Mendes, Carmen Amado (2010) "A China e a Cooperação Sul-Sul". *Relações Internacionais* n.º 26, pp. 39-46.
- Mendes, Carmen Amado (2010a). "The Significance of the PCA in Sino-European Relations: A Step Forward or a Stumbling Block?" em Jing Men e Giuseppe Balducci (eds), *Prospects and Challenges for EU-China Relations in the 21st Century*. Brussels: P.I.E.-Peter Lang.
- Mendes, Carmen Amado (2012). "Um verão em Taipé: Sobreviver sem perder a face" em Jorge Tavares da Silva e Zélia Breda (eds), *Em Bicos de Pés e de Olhos em Bico*. Aveiro: Mare Liberum.
- Mendes, Carmen Amado (2013). "Macau 500 Anos Depois: A Plataforma da China para o Mundo Lusófono", *Revista Oriente* n.º 22. Lisboa: Fundação Oriente.
- Sem autor (s.a., 2012). "As trocas comerciais entre a China e os Países de Língua Portuguesa de Janeiro a Novembro de 2011 atingiram 107.311 milhões de dólares, com uma antecipação de dois anos, a meta fixada em 2013". *Notícias Recentes*. Disponível em <http://www.forumchinapl.org.mo/pt/notice.php?id=1189>.
- Xinhua (2006). "FOCAC exhibition showcases China-Africa cooperation". *China View*. Disponível em http://news.xinhuanet.com/english/2006-11/03/content_5287030.htm.

Extra Dossîe

Entre o Poder da Palavra e a Palavra do Poder¹

Adriano Moreira

Presidente da Academia das Ciências de Lisboa, Presidente do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa

Em primeiro lugar, para evitar alguma ambiguidade do tema, vamos fixar um sentido operacionalmente corrente, da expressão sociedade civil.

Todos temos presente que foi uma expressão que se tornou comum no século dezoito, em função da doutrina do contrato social. Herdada de Platão pela teoria política, foi Locke (1632-1704), ocupado com a justificação do “governo limitado” e com o “liberalismo” (*Treatises of Civil Government*, 1690; e *Letter of Toleration*, 1689), quem renovou o uso do conceito que, quer pretendendo ser a realidade histórica, quer como hipótese, aproximou os pontos de vista desde Rousseau a Rawls, este com a famosa “*Theory of Justice*” de 1971.

A conceção da democracia, no sentido ocidental, levou a considerar a articulação entre o século XX e o século XXI como marcada pela globalização da sociedade civil, que pode ser considerado um elemento da divulgadíssima doutrina do “*Fim da História*”, que popularizou Fukuyama, imaginando que a “versão americana” ficava como alternativa única depois da queda do Muro de Berlim e do suposto fim do soviétismo.

O que se desfaz do conceito, falhando como elemento daquela previsão histórica, é talvez a sentença de Cícero, segundo o qual “o *consensus juris*, ou concordância básica de atitudes e juízos sobre os comportamentos, é o alicerce da viabilidade da República” (Moreira *et al*, 2008). A mudança, como sublinhou Cristina Montalvão Sarmiento, foi antes que o “globalismo” fez despontar uma “arquitetura de rede”, em todos os domínios do social.

1 Comunicação efetuada no Instituto da Defesa Nacional, em 10 de outubro de 2012, aquando da conferência “A Sociedade Civil: entre o Poder da Palavra e a Palavra do Poder” (XI Encontro Público da Plataforma Ativa da Sociedade Civil – PASC), coorganizada pelo Instituto da Defesa Nacional e a PASC.

No tema de hoje, entenderemos que o fenómeno da rede faz parte da circunstância que condiciona a relação entre a “sociedade civil” plural em que o globo se encontra e os *poderes* políticos que, com dimensões ou caracterizações igualmente múltiplas, assumem o poder de governo.

É nesta relação entre a sociedade civil e o governo que o tema do “poder da palavra e a palavra do poder” ganhou uma extraordinária relevância no século XX.

Naturalmente, não pode omitir-se, no exame desta questão, a evolução dos meios de comunicação, que potenciaram e alargaram o domínio da palavra, a qual pode, complementarmente, abranger a imagem e a música, porque no conjunto possuem eventualmente o “poder encantatório” que movimenta as multidões.

Em todo o caso o discurso tem precedência na história das relações entre a sociedade e o poder, porque utiliza a tradição cristã do diálogo da moeda, a definição do que pertence a *Deus* e do que *pertence a César*, não querendo com isto divinizar a sociedade civil, sendo antes um princípio que derrubou a divinização de César.

É importante lembrar que o poder da palavra, vinda esta do poder, pode transformar-se e ser o poder da palavra contra a palavra do poder. Lembra-nos como exemplo sem paralelo o Discurso de Péricles (440-430 A.C.) sobre a democracia, do qual falaram com pouca benevolência Xenofonte, Platão ou Aristóteles. Também o seu conceito fundamental ficará para sempre a dar sentido à democracia ocidental. Escolho estas palavras: “A nossa constituição política não segue as leis de outras cidades, antes lhes serve de exemplo. O nosso governo chama-se democracia, porque a administração serve os interesses da maioria e não de uma minoria. De acordo com as nossas leis, somos todos iguais, no que se refere aos negócios privados. Quanto à participação na sua vida pública, porém, cada qual obtém a consideração de acordo com os seus méritos e mais importante é o valor pessoal que a classe a que se pertence; isto quer dizer que ninguém sente o obstáculo da sua pobreza ou da condição social inferior, quando o seu valor o capacita a prestar serviço à cidade.” (Moreira, 1995).²

Muitos recordarão que o discurso foi pronunciado quando, pela décima quinta vez, era *estratega* de Atenas, e que foi pronunciado, no primeiro ano da guerra do Peloponeso, como oração fúnebre nas exéquias dos guerreiros mortos no combate. Mas o mais notável do poder da palavra contra a palavra do poder é a característica de representar de regra uma luta pela liberdade contra o despotismo, assim entendido pelo que arrisca elevar a voz.

É oportuno lembrar que Cristo, salvo o que escreveu na areia e não ficou conhecido, foi pela palavra que perpetuou a mensagem, e acontecendo que a doutrina

2 Sobre a importância moderna da comunicação ver Karl W. Deutsch (1963). *The Nerves of Government*. New York: Glencoe, the Free Press. Aldous Huxley (1927). *Sobre a Democracia e Outros Estudos*. Lisboa: Livros do Brasil, p. 121.

cristã foi afirmando os fundamentos da legitimidade do poder. Lembremos de exemplo, a Carta do Bispo Fulbert de Chartres para o Duque da Aquitânia (por 1020) sobre os deveres do vassalo: “Convidado a escrever algumas palavras sobre os caracteres da fidelidade, eis o que destaquei para vós nos livros que fazem autoridade. Aquele que jura fidelidade ao seu senhor deve ter constantemente estas seis palavras na memória: são e salvo, em segurança, honesto, útil, fácil, possível.” (La Roncière *et al*, 1969: 159). Depois define cada um dos conceitos, e portanto da submissão.

A submissão da sociedade civil no regime do feudalismo, apoiado por uma legitimidade hereditária, é desafiada pelo poder da palavra do humanismo, que alguns marcam a partir da morte de Erasmo em 1536, cuja doutrinação a favor do regresso aos Evangelhos, garante da paz e da segurança, foi vencida pela rutura de unidade dos cristãos e pela visão do homem como centro do mundo.

Quanto à unidade religiosa, a palavra de Lutero implicou a reforma católica mas com a divisão da cristandade. No sermão famoso de 1512 disse o seguinte: “Qualquer um me dirá: que crimes, que escândalos, estas fornicções, estas bebedeiras, esta desenfreada paixão do jogo, todos estes vícios do clero! Grandes escândalos, confesso; é necessário denunciá-los, é necessário dar-lhes remédio... E todavia, o único pecado possível de um padre enquanto padre, é contra a Palavra de Verdade... Apenas verdadeiramente padre, apenas verdadeiramente pastor, será aquele que, pregando ao povo a Palavra da Verdade, se fará o anjo anunciador do Deus dos exércitos e o arauto da Divindade” (Febvre, 1952: 51).

Talvez tenha sido surpreendido pelo consequencialismo das suas palavras, e das teses que afixou na porta da Igreja.

Por seu lado, a visão inovadora do homem centro do mundo encontra em Pico della Mirandola (1463-1494) o profeta (em *Conclusiones*) dessa visão, condenada por herética, que abre caminho à modernização do Estado. Segundo escreveu: “O Arquitecto Supremo escolheu o homem, criatura de uma natureza imprecisa, e, colocando-o no centro do mundo, dirigiu-se-lhe nestes termos: nós não te demos nem lugar preciso, nem forma que te seja própria, nem função particular, Adão, a fim de que, segundo os teus desejos e o teu discernimento, possas tomar e possuir o lugar, a forma, e a função que desejares” (Febvre, 1952: 51).

Talvez não seja um grande atrevimento cuidar que Maquiavel, do qual Jacques Barzun disse que “o nome invoca um horror hipócrita”, é o principal escritor da mudança de atitude na relação entre a sociedade civil e o Poder. De facto, como primeiro observador, com critérios científicos, da política, codificou a observação do fenómeno da luta pela aquisição, manutenção, e exercício do poder. Mas são pouco lembradas estas palavras escritas no seu famoso “O Príncipe” (1513): “Um

principado é criado ou pelo povo ou pelos nobres. Aquele que alcança a soberania através da ajuda dos nobres mantém-se com mais dificuldade do que aquele que chega a ela com o auxílio do povo, porque o primeiro encontra muitos à sua volta que se consideram seus iguais, e não pode governá-los ou demiti-los. Mas aquele que alcança a soberania pelo favor popular, nenhum ou poucos tem que não estejam preparados para lhe obedecer. Não se pode satisfazer os nobres sem ferir os outros, porque o seu objetivo é oprimir. Pode satisfazer-se o povo, porque o seu único desejo é não ser oprimido (Barzun, 2003: 260).

O trajeto da evolução da relação entre a sociedade civil e o poder vai reforçar o exercício revolucionário do poder da palavra contra a palavra do poder, tendo como referência principal, na área definitivamente política, provocando o fenômeno repetido da Revolução, uma forma de intervenção da qual a Revolução Francesa de 1789 é a referência principal.

Curiosamente é o discurso de Maximilien Robespierre, que proferiu perante a Convenção, tentando derrotar os seus inimigos, que estava, com trinta e seis anos de idade, (1758-1794) de facto a lavrar o seu testamento a favor da autenticidade da relação dos governantes com o povo. Depois de atacar com dureza “os miseráveis sem escrúpulos que nos impõem a lei para nos obrigar a trair o povo, sob pena de serem chamados ditadores”, lavrou o seguinte testamento: “Qual é o remédio para este mal? Punir os traidores, renovar os gabinetes do Comité de Salvação Geral, expurgar o próprio Comité e subordina-lo ao Comité de Salvação Pública; expurgar também o Comité de Salvação Pública, constituir a unidade do governo sob a autoridade suprema da Convenção Nacional, que é o autor e o juiz, esmagando assim todas as facções com o peso da autoridade nacional, de forma a erigir sobre as suas ruínas o poder da justiça e da liberdade. São estes os meus princípios. Se for impossível defendê-los sem ser considerado ambicioso, concluirei que os princípios estão proscritos e que a tirania vive entre nós, mas que não deverei ficar calado! Que objeções podem levantar-se contra um homem que está certo e sabe como morrer pelo seu país? Fui criado para combater o crime, não para o governar. Ainda não chegou a hora em que os homens justos possam servir o seu país livremente! Os defensores da liberdade não passarão de marginais enquanto uma horda de tratantes governar”. No dia seguinte foi decapitado, como, no exercício do poder, e não em nome do povo, fizera a tantos outros.

Em nome de diferentes princípios, em nova circunstância, e perspectiva diferente da evolução da história da humanidade, Carlos Marx (1818-1883), ao considerar inaceitável a condição dos proletários na década de 30 do século XIX, entendeu que o fator dominante da evolução era a luta de classes, e por isso, de parceria com o seu amigo Engels, escreveu em 1848 o Manifesto Comunista, apelando os trabalhadores à união e à luta para derrubarem o capitalismo, prometendo um mundo

igualitário, sem necessidade de propriedade privada dos meios de produção, sem necessidade do “ópio do povo” que era a religião.

Tal como aconteceu, por exemplo, a Lutero, o consequencialismo da sua intervenção discursiva produziu catástrofes que incluíram a crueldade da II Guerra Mundial. Quando o seu amigo Engels mandou gravar no seu túmulo, em 1883, que “o seu nome perdurará ao longo dos tempos, bem como a sua obra”, também seguramente não previu o consequencialismo mundial, que ainda decorre, da conceção e das palavras.

Embora tenha muitas outras causas, e consequências, a II Guerra Mundial suscitou um viveiro de poderes da palavra contra a palavra do poder, em situações que muitas vezes exigiram o poder encantatório da voz da sociedade civil contra o fascínio da voz do poder. Basta lembrar os discursos de Hitler, designadamente o que pronunciou no *Reichstag* em 20 de fevereiro de 1938 sobre as intenções da Alemanha, e a ambição de conseguir que “o mundo veja então com a rapidez de um relâmpago, até que ponto este *Reich*, povo, partido e forças armadas, estão fanaticamente inspirados com um só espírito, uma única vontade”, para compreender a grandeza da mensagem deixada, em plena Guerra Mundial, pelo Professor Huber e os seus alunos da Universidade de Munique, que ali formaram o “movimento Rosa Branca”, apelando à democracia e sendo por isso todos decapitados. A palavra ficou, e esteve presente na vitória.

E foi sobretudo esse período de guerra mundial, de destruição do “Império Euro-mundista” com o seu último episódio na “Revolução dos Cravos” portuguesa, que fez aparecer as grandes “vozes encantatórias”, desafiantes dos poderes soberanos colonizadores, falando em nome dos até então “povos mudos ou povos dispensáveis” da estrutura que desabava.

Começamos por destacar, embora não por ordem cronológica, a voz dos que, dentro do mundo ocidental, falaram em nome dos discriminados. E começemos por falar dos EUA, cuja Constituição de Filadelfia ao afirmar, pela pena de Jefferson, que todos os homens nascem iguais e com igual direito à felicidade, todavia excluía os índios, os escravos, as mulheres, os trabalhadores, os jovens.

Estaríamos já na paz da Guerra Fria quando, depois da negra Rosa Parks, em Montgomery (1955), ter recusado ceder o lugar num autocarro a um branco, Martin Luther King se junta à campanha, para assim entrar na história mundial, com o discurso que, em 1963, à frente da famosa Marcha sobre Washington, proferiu, perante 250 mil próximos, e um mundo inteiro fascinado: o seu famoso “*I have a dream*”.

Lembrando que cem anos antes fora assinada por Lincoln a Proclamação da Emancipação, todavia a desigualdade e a agressão étnicas continuavam. As suas últimas palavras foram estas: “Se deixarmos ecoar a liberdade, se a deixarmos ecoar em todas as aldeias e aldeolas, em todos os Estados e em todas as cidades,

conseguiremos apressar a chegada do dia em que todos os filhos de Deus, negros e brancos, judeus e gentios, protestantes e católicos, poderão dar as mãos e cantar os versos do velho espiritual negro: “Finalmente livres! Finalmente livres! Graças a Deus Todo-Poderoso, somos finalmente livres!”. Foi assassinado no Tennessee em 4 de abril de 1968, mas hoje Obama é o Presidente dos Estados Unidos da América.

Mas a voz que melhor amparou a liberdade de todas as áreas culturais, um facto sem precedente na história da humanidade, foi do Mahatma Gandhi, que no dia 4 de Fevereiro de 1916 proclamou em Benaré, na Índia que “se pretendermos a auto-determinação, temos que conquistá-la”. O seu conceito foi a resistência pacífica, a sua arma foi a palavra, a sua estratégia foi o exemplo do despojamento total. Disse: “observai a história do Império Britânico e da nação britânica: o amor pela liberdade é a constante; não existe um partido que dê a liberdade a um povo incapaz de alcançar pelos seus próprios meios”. Tal como Lutero, tal como Marx, não previu o consequencialismo, que inclui o seu assassinato por querer a unidade entre índios e muçulmanos, a separação da União Indiana do Paquistão ao custo de meio milhão de mortes, e até a invasão de Goa com violação do direito internacional. Mas a sua palavra fez recuar o poder, e o exemplo de santidade fortaleceu-a.

Nos nossos dias, na África do Sul, onde Gandhi medira, por sofrimento pessoal, a agressão do racismo, é que surgiu a figura mais notável no uso do poder da palavra e do exemplo, contra a palavra do poder, que é Mandela, ainda vivo e garantindo, pelo longo exemplo, a União Africana como pátria de todos os cidadãos, seja qual for a sua etnia, sendo como sempre reservado o prognóstico do consequencialismo que seguirá o seu desaparecimento. Mas este homem, que passou dezenas de anos na prisão, e nunca transigiu, é um exemplo de santidade por muito que não deseje que esta virtude lhe seja atribuída e lembrada.

Nesta viragem para o novo Milénio, vivendo uma espécie de anarquia mundial, na qual os centros de poder legais tendem para exíguos, e os detentores do poder efectivo para anónimos, faltam as vozes com poder para desafiar as vozes desses poderes efectivos. Alguém lembrou serem tempos de voltar a meditar sobre “*O Grande Inquisidor*”, um texto imortal de Fiodor Dostoievski. O grande inquisidor, em Sevilha onde reinava a inquisição, e no dia seguinte a um acto de fé em que foram queimados cem hereges, apareceu Cristo. Logo foi mandado prender pelo Grande Inquisidor, que lhe condenou os milagres e a piedade, ofensivos da ordem. Cristo apenas sorri brandamente perante o pessimismo inquisitorial. Não escrevera, tinha deixado a palavra. Na anarquia mundial em que vivemos perigosamente, faltam os que retomem a palavra encantatória.

Referências

Deutsh, Karl (1963). *The Nerves of Government*. New York: The Free Press.

Febvre, Lucien (1952). *Un Destin, Martin Lutero*. Paris: Presses Universitaires de France.

Huxley, Aldous (1927) *Sobre a Democracia e Outros Estudos*. Lisboa: Livros do Brasil.

La Roncière, M., Ph. Contamine, R. Delort, M. Rouche (1969). *L'Europe au Moyen Age* (vol II). Paris: Colin.

della Mirandola, Picco (1971). *Memoires de L'Europe*. Paris: Laffont.

Moreira, Adriano (1995). "O Discurso de Péricles no Legado Político do Ocidente" em *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Moreira, Adriano, José Barata-Moura, Fernando Nobre, José Fontes, Joaquim Carreira das Neves, Francisco Pinto Balsemão, Mário Crespo, Cristina Montalvão Sarmiento (2008). *A Globalização da Sociedade Civil*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal edited by the portuguese National Defence Institute, dedicated to questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence issues.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as on important international matters with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá três exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Three issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues – 8,50€ cada/each + portes/
/postage charges**

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

ADRIANO MOREIRA ENTRE O PODER DA PALAVRA E A PALAVRA DO PODER



idn Instituto
da Defesa Nacional

