



1.6 • Conjuntura internacional

Os Estados Unidos e a China: dinâmicas de uma relação competitiva

Carlos Gaspar

NA FÓRMULA DO PRESIDENTE BARACK OBAMA, “a relação entre os Estados Unidos e a China vai moldar o século XXI”. A frase marcou o início do reconhecimento da República Popular da China como a única grande potência que pode pôr em causa a preponderância dos Estados Unidos e definiu a centralidade das relações bilaterais sino-americanas. A nova prioridade foi confirmada pela Estratégia de Segurança Nacional em 2010, quando o presidente dos Estados Unidos anunciou que a política internacional tinha entrado num período de transição e, no ano seguinte, pela secretária de Estado Hillary Clinton, que proclamou o novo século como o “Século Americano do Pacífico”. A China interpretou o “pivot” asiático da política externa norte-americana como uma estratégia de contenção que a queria impedir de ocupar o seu lugar no sistema internacional e confirmava a sua avaliação dos Estados Unidos como o principal adversário da “ascensão pacífica” da nova grande potência.

Os Estados Unidos e a China não podiam ser mais diferentes entre si. A mais recente das grandes potências tem pela frente o mais antigo dos impérios, a principal potência marítima faz face à maior potência continental, a democracia triunfante enfrenta o último dos regimes comunistas. Nem os Estados Unidos, nem a China têm condições para dominar o outro, mas nem por isso conseguem deixar de ser rivais estratégicos, adversários políticos e inimigos ideológicos.

A paridade improvável

Desde há vinte anos, os Estados Unidos são a primeira potência internacional, mas a China é a que mais rapidamente tem crescido no mesmo período. A ascensão chinesa, inseparável do fim da União Soviética e tributária da unipolaridade norte-americana, representa a principal mudança nos equilíbrios do pós-guerra fria.

Os Estados Unidos e a China são as duas maiores potências, mas a paridade entre os dois continua a parecer uma possibilidade remota. A avaliação do seu poder relativo confirma a persistência de uma relação marcadamente assimétrica, tanto nos factores do meio, incluindo a população, o território e a posição geográfica, como nos factores materiais, nomeadamente a riqueza, a inovação e a capacidade militar, e nos factores morais, nas suas dimensões políticas e normativas.

Desde logo, a vantagem demográfica da China, com uma população quatro vezes mais numerosa do que a dos Estados Unidos, é nítida, mas prejudicada por um envelhecimento acelerado. Ambos têm territórios de escala continental, mas a China está cercada por quatro Estados nucleares, enquanto os Estados Unidos têm como vizinhos dois parceiros benignos. Por outro lado, a econo-

mia chinesa vai ultrapassar em volume a norte-americana, mas o aumento exponencial do seu produto bruto corresponde a um produto per capita várias vezes inferior ao norte-americano. A China cresce mais do que os Estados Unidos, mas precisa de uma taxa anual de crescimento acima dos sete por cento para evitar uma crise de desemprego. As maiores reservas financeiras são chinesas, mas o seu destino principal continuam a ser os títulos da dívida dos Estados Unidos. A inovação permanece norte-americana e ocidental, mas a China começou a investir significativamente nos domínios da investigação científica. As forças armadas chinesas, com mais de um milhão de soldados, são as maiores do mundo, mas as norte-americanas estão uma geração à frente de todas as outras, com uma superioridade evidente no ar, no mar e no espaço. A China não deixou de ser uma potência nuclear de segunda categoria face aos Estados Unidos e à Rússia, e o orçamento de defesa norte-americano, contando com os cortes, ainda é oito vezes maior do que o chinês. Por último, o Estados Unidos detêm o essencial do poder normativo no sistema multilateral que construíram à sua imagem e semelhança, no qual a China é um parceiro menor. No mesmo sentido, a projecção política, ideológica e cultural norte-americana continua a ser muito mais impressiva do que a chinesa, mau grado as virtudes do confucianismo e as supostas afinidades electivas entre os regimes autoritários.

“**Nem os Estados Unidos, nem a China têm condições para dominar o outro, mas nem por isso conseguem deixar de ser rivais estratégicos, adversários políticos e inimigos ideológicos.**”

Os termos da comparação entre as duas grandes potências devem ser temperados pelo contraste entre os ritmos de crescimento da China e dos Estados Unidos. Em vinte anos, a China tornou-se a segunda economia internacional e passou a ser o principal parceiro comercial dos Estados Unidos, do Japão e da União Europeia; metade da população passou a viver nas cidades e um terço tem um nível de vida e as expectativas típicos da classe média urbana; as suas despesas militares duplicaram três vezes nesse período e o orçamento de defesa chinês passou a ser o segundo maior do mundo. Em todos esses domínios, o diferencial de poder entre os Estados Unidos e a China reduziu-se significativamente e a força dessa tendência permanece intacta.

A dinâmica de ascensão da China tem efeitos políticos relevantes. Os Chineses recuperaram a confiança no seu destino histórico e as narrativas históricas sobre a humilhação imperialista foram substituídas por um nacionalismo assertivo. A exuberância da viragem chinesa não chega para esconder nem os impasses políticos do regime autoritário, nem os desafios da modernização económica e social, mas representa, em si mesma, uma mudança importante nas relações sino-americanas.

A balança asiática

A competição estratégica entre os Estados Unidos e a China está, no essencial, concentrada na Ásia, um espaço regional cuja transformação acelerada se traduz na extensão dos seus limites históricos. Durante a primeira década do pós-guerra fria, a ressurgência da China impulsionou a restauração da Ásia Oriental como uma região internacional e, sobretudo depois da crise financeira de 2008, a ascensão paralela das duas grandes potências continentais asiáticas abriu caminho à emergência de uma “Grande Ásia”, com uma configuração tripolar inédita: o “Império do Meio” passou a estar entre duas grandes potências, uma a Oriente (o Japão), outra a Ocidente (a Índia), e a China representa-se a si própria como o centro de quatro sub-regiões: a Ásia do Norte, a Ásia do Sudeste, a Ásia do Sul e a Ásia Central.

A nova balança do poder asiática tem três dimensões principais. A primeira é o equilíbrio bipolar entre os Estados Unidos e a China, a segunda o triângulo asiático formado pela China, pela Índia e pelo Japão e a terceira um quadrilátero formado pelos Estados Unidos, pela Índia, pelo Japão e pela Austrália.

Os Estados Unidos e a China estão presos numa competição permanente. Os Estados Unidos querem manter o *statu quo* asiático e a China precisa de ser a principal potência regional para se tornar o *challenger* do seu adversário. Essa tensão domina a política asiática e concentra-se em questões diferentes. Taiwan foi, frequentemente, o centro das relações bilaterais, mas, nos últimos tempos, as ilhas Spratly e as Senkaku-Diaoyutai, que a China considera parte integrante dos seus “interesses fundamentais”, têm estado na primeira linha das relações sino-americanas.

A China, a Índia e o Japão definem o essencial dos equilíbrios regionais. A China quer impedir uma aliança entre a Índia e o Japão, sobretudo se esse pacto for tutelado pelos Estados Unidos. O Japão não pode depender só da aliança norte-americana e, perante a ascensão da China, precisa de se aliar com a outra grande potência asiática. A Índia, tal como a China, tem uma posição de princípio contra as alianças, mas a ressurgência chinesa torna a convergência com o Japão a escolha racional numa lógica de equilíbrio regional.

Os Estados Unidos começaram a mudar as suas alianças regionais. Pela primeira vez esboçaram um acordo de segurança naval quadripartido com a Índia, o Japão e a Austrália – o “Quad” – e admitem novos quadros multilaterais, como a Trans-Pacific Partnership. Paralelamente, procuram aproximar-se dos antigos aliados asiáticos da União Soviética, como a Índia, o Vietnã ou a Mongólia, e tentam estimular alianças entre os seus parceiros regionais – entre o Japão e a Índia, entre a Austrália e o Japão e entre a Austrália e a Índia.

Os Estados Unidos, aliados do Japão, da Coreia do Sul, das Filipinas, da Tailândia, da Austrália e da Nova Zelândia, querem tirar partido da resistência asiática ao “momento unipolar” chinês, enquanto a China, o principal parceiro económico da maioria dos países asiáticos, quer forçar a retirada norte-americana da “Grande Ásia”.

O equilíbrio instável

Desde o fim da guerra fria, as relações entre os Estados Unidos e a China têm sido marcadas por uma instabilidade recorrente e as crises sucessivas nas relações bilaterais podem pôr à prova a estabilidade internacional.

Em 1989, a repressão das manifestações de Tiananmen, condenada pelas democracias ocidentais, provocou a imposição de sanções e tornou as questões de direitos humanos parte integrante da política norte-americana, o que as autoridades comunistas interpretaram como uma estratégia de “transição pacífica” cujo objectivo seria a deposição do regime comunista chinês. Em 1994, a China protegeu o regime comunista da Coreia

do Norte da ameaça de uma intervenção preventiva dos Estados Unidos para neutralizar o programa nuclear norte-coreano. A democratização do regime nacionalista chinês esteve na origem das crises bilaterais de 1995 e 1996, quando Pequim tentou intimidar os eleitores em Taiwan com exercícios de mísseis, aos quais Washington respondeu com a demonstração da sua força naval nos estreitos da Formosa. Em 2001, os atentados de “11 de Setembro” e a recentragem dos Estados Unidos na “guerra contra o terror” impediram que a sucessão de crises bilaterais provocasse uma guerra fria sino-americana.

A crise financeira de 2008, em que o contributo das autoridades chinesas para conter os piores cenários de catástrofe foi reconhecido pelos Estados Unidos, podia ter aberto caminho para a institucionalização de uma “parceria estratégica”, cujo primeiro passo foi a institucionalização da cimeira de Chefes de Estado e de Governo do G20 como uma alternativa ao G7-G8. A nova administração democrata declarou-se disposta a subordinar a questão de Taiwan e os problemas de direitos humanos a uma regra de cooperação global entre as duas grandes potências. Porém, em Washington, as ilusões sobre o “G2” e a formação de uma “Comunidade do Pacífico” duraram pouco tempo, enquanto em Pequim prevaleceu a visão sobre o “declínio irreversível” dos Estados Unidos e do Ocidente, cujo corolário lógico é a ascensão da China e do Oriente. A instabilidade regressou às relações bilaterais.

O G20 revelou-se demasiado heterogêneo para se afirmar como o centro da resposta à crise. As

dificuldades nos quadros de concertação criados para conter os programas nucleares da Coreia do Norte (a Conferência dos Seis) e do Irão (Cinco+Um) mostraram os limites da convergência entre os Estados Unidos e a China. Pelo contrário, a parceria estratégica entre a China e a Rússia consolidou-se como o centro de uma coligação anti-americana. Os dois parceiros autoritários não só protegem os seus aliados na Síria e no Irão da pressão dos Estados Unidos, como chamaram a Índia, o Brasil e a África do Sul para reunir uma cimeira dos “BRICS” e acentuar uma clivagem internacional entre as potências emergentes e os Estados Unidos.

A China é cada vez menos o “parceiro responsável” dos Estados Unidos na definição dos novos equilíbrios e cada vez mais o pólo de uma alternativa revisionista. O Presidente Xi Jinping anunciou um “novo tipo de relações entre as grandes potências”, cuja essência, segundo Yan Xuetong, é que “a competição estratégica entre a potência ascendente e a potência hegemónica se possa fazer pacificamente”, em vez de a transição internacional ser decidida pela guerra, como aconteceu no passado. A vantagem chinesa num quadro de competição bipolar, que valoriza o seu estatuto relativo, parece evidente. Mas é prematuro antecipar uma bipolaridade sino-americana, tanto mais quando, para os Estados Unidos, a questão crucial não é conter a potência emergente, mas responder às mudanças nos equilíbrios internacionais com a consolidação do seu modelo de ordenamento liberal, onde a China se pode facilmente integrar, sem prejuízo dos seus interesses legítimos de segurança. ■



Aliados e parceiros dos Estados Unidos em redor da RP China. Fonte: Autor.