



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hada; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 9 n. 4
dezembro 2021



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Luiza Braga Elizário

Juliana de Faria Campos

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Víctor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Leticia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

**Relações Internacionais e futebol: limites e possibilidades
para que China se converta em uma potência global de
futebol em 2050..... 7**

*International Relations and football: limits and possibilities for China to become a global
football power by 2050*

*Relaciones Internacionales y fútbol: Límites y posibilidades para que China se convierta en
una potencia global del fútbol en 2050*

Carlos Pulleiro Méndez

A Nova Rota da Seda e o dilema de Xinjiang..... 25

The New Silk Road and the Xinjiang dilemma

La Nueva Ruta de la Seda y el dilema de Xinjiang

Diego Pautasso, Tiago Soares Nogara, Ana Paula Bernardo de Sousa, Gaio Doria

**Competição entre China e Estados Unidos na América
Latina: evolução, perspectivas e implicações no contexto do
COVID-19..... 43**

*China-United States competition in Latin America: evolution, perspectives, and implications in
the COVID-19 context*

*La competencia entre China y Estados Unidos en América Latina: evolución, perspectivas e
implicancias en el contexto del COVID-19*

M. Florencia Rubiolo, Diego Telias

**Perspectivas teóricas predominantes na abordagem da
China em relação às RI como disciplina: entre autonomia e
integração 63**

*Predominant theoretical perspectives on China's approach to IR as a discipline: between
autonomy and integration.*

*Perspectivas teóricas predominantes en la aproximación de China a las RI como disciplina:
entre la autonomía y la integración*

Carlos Monge Arístegui

**Da nova economia do projeto à globalização instituída
pela China 90**

From new projectment economy to Chinese embedded globalization

De la nueva economia del proyectamiento e la globalizacion instituída por China

Elias Jabbour, Alexis Dantas, Javier Vadell

**Novo momento geopolítico mundial: a pandemia e a
aceleração das tendências da transição histórico-espacial
contemporânea 106**

*New world geopolitical moment: The Pandemic and the acceleration of the tendencies of the
contemporary historical-spatial transition*

*Nuevo momento geopolítico mundial: La Pandemia y la aceleración de las tendencias de la
transición histórica-espacial contemporánea*

Gabriel Esteban Merino

**Barack Obama e Donald Trump: a China na grande
estratégia dos Estados Unidos (2009-2020) 131**

Barack Obama and Donald Trump: China in US grand strategy (2009-2020)

Barack Obama y Donald Trump: China en la grande estrategia estadounidense (2009-2020)

Rúbia Marcussi Pontes

Relações Internacionais e futebol: limites e possibilidades para que China se converta em uma potência global de futebol em 2050



International Relations and football: limits and possibilities for China to become a global football power by 2050

Relaciones Internacionales y fútbol: Límites y posibilidades para que China se convierta en una potencia global del fútbol en 2050

Carlos Pulleiro Méndez¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p7

Recebido em: 04 de agosto de 2020

Aprovado em: 16 de dezembro de 2020

1. Research fellow at the European Research Centre of the School of International Studies (Sun Yat-sen University) email: pulleiro@mail.sysu.edu.cn Orcid ID: 0000-0001-5934-9862

RESUMO

Com a liderança do presidente Xi Jinping, a revitalização do futebol se converteu em um objetivo estratégico essencial para China. Seus três desejos são se classificar regularmente, organizar e ganhar a Copa do Mundo FIFA para 2050. Considerando o estadismo do sistema esportivo internacional e a motivação política da China para alcançar objetivos tão ambiciosos, este artigo aplicará uma análise do futebol sob a perspectiva das Relações Internacionais. Nesse sentido, são identificadas três premissas básicas para a análise do futebol: 1. O interesse nacional no esporte é conquistar títulos. 2. O interesse nacional não é tão relevante quanto a habilidade e capacidade do Estado de vencer. 3. Mais recursos e investimentos podem garantir melhor desempenho, mas não necessariamente ganhar títulos. Concluindo, embora o futebol na China tenha tido um desenvolvimento considerável ao longo desta década, se considerarmos que a conversão de recursos em títulos não é a mesma para todos os países, a China pode enfrentar um paradoxo de poder, sendo incapaz de tirar proveito de suas habilidades extraordinárias para obter títulos e se tornar uma potência mundial do futebol.

Palavras-chave: China. Futebol. política esportiva. Relações Internacionais. Copa do Mundo FIFA.

ABSTRACT

Under the leadership of president Xi Jinping, the revitalisation of football has become a key strategic goal for China. His three wishes are to qualify regularly, host and win the FIFA World Cup by 2050. Considering the statehood of the international sports system and the Chinese political motivation to achieve

such ambitious goals, this paper is going to apply an analysis of football from an International Relations perspective. In this regard, three basic premises are identified for the analysis of football: 1. The national interest in sport is winning titles. 2. The national interest is not as relevant as the state's ability and capacity to win. 3. More resources and investments may guarantee a better performance, but not necessarily winning titles. In conclusion, although football in China is having a considerable development along this decade, if we consider that the conversion of resources into titles is not the same for every country, China might face a power paradox, being incapable to take advantage of its extraordinary capacities to win titles and become a global football power.

Keywords: China. football. sports policy. International Relations. FIFA World Cup.

RESUMEN

Bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, la revitalización del fútbol se ha convertido en un objetivo estratégico clave para China. Sus tres deseos son clasificarse regularmente, organizar y ganar la Copa Mundial de la FIFA para 2050. Considerando la estatalidad del sistema deportivo internacional y la motivación política de China para lograr objetivos tan ambiciosos, este artículo aplicará un análisis del fútbol desde una perspectiva de Relaciones Internacionales. En este sentido, se identifican tres premisas básicas para el análisis del fútbol: 1. El interés nacional en el deporte es ganar títulos. 2. El interés nacional no es tan relevante como la habilidad y capacidad del estado para ganar. 3. Más recursos e inversiones pueden garantizar un mejor rendimiento, pero no necesariamente ganar títulos. En conclusión, aunque el fútbol en China está teniendo un desarrollo considerable a lo largo de esta década, si tenemos en cuenta que la conversión de recursos en títulos no es la misma para todos los países, China podría enfrentarse a una paradoja de poder, siendo incapaz de aprovechar sus extraordinarias capacidades para conseguir títulos y convertirse en una potencia futbolística mundial.

Palabras clave: China. Fútbol. política deportiva. Relaciones Internacionales. Copa Mundial FIFA.

Introduction

Since Xi Jinping took office as General Secretary of the Chinese Communist Party (CCP) in 2012, the revitalisation of football has become a key strategic goal for China. In this regard, the Medium and Long-Term Development Plan of Chinese Football (2016-2050) expects to place China among the Asian top teams by 2030, qualifying regularly for the World Cup; and in long-term, becoming a leading football power, hoping to win the World Cup by 2050. It seems that football in China follows the political and economic purpose of the state, since it is a mean to develop the sports industry and a strategic element of Chinese public diplomacy², being part of the Belt and Road Initiative in order to promote exchange of knowledge and strengthen the Chinese leadership globally (LEITE JUNIOR; RODRIGUES, 2020, p. 77-79).

We can understand the political motivation of China considering that football is a great cultural institution that 'shapes and cements national identities throughout the world' (GIULIANOTTI, 1999, p. 23), and that 'more than being merely reflective of nationalism or place-based identities, sports and stadiums are themselves drawn upon to construct ideas about place and nation' (SHOBE, 2008, p. 329).

2. According to Gregory (2011), public diplomacy is 'an instrument used by states, associations of states, and some sub-state and non-state actors to understand cultures, attitudes and behaviour; to build and manage relationships; and to influence thoughts and mobilise actions to advance their interests and values' (p. 343).

However, for Jedlicka (2017) there is still a need to develop a systematic, progressive approach to sport from International Relations (IR), using concepts and theoretical perspectives from this discipline to understand better the place of sport in the international political and economic system. In this sense, IR theory involves several research programmes –realism, constructivism, liberalism, etc.–, that conceive international issues from radically different viewpoints. Following a realist perspective of IR, one of the dominant schools of thought of this discipline, the state is conceived as the main actor in international politics under an anarchic international system. As a result, states compete primarily for power and security, implying that international regimes and institutions are just means for achieving individual state goals.

From this perspective, governments conceive sports competitions as a way to project their international status, making visible their political and economic achievements to a global public or as a scenario for high-level diplomacy (GRIX; BRANNAGAN, 2016; GRIX et al., 2015). These political goals contribute to develop a sporting arms race or a surrogate war (DE BOSSCHER et al., 2015; D'AGATI, 2018) between countries to win more titles and medals than their rivals.

However, to succeed we need to understand first that football competitiveness 'is conditioned by the world system and reproduces its dynamics' (MORALES RUVALCABA; ZHANG, 2018, p. 27). In the end, the state location at the international system tells us not only the resources that these countries have, but also their different approaches and interests on sport (PULLEIRO, 2020, p. 5-8). Moreover, the conversion of football's resources into titles is not the same for every country. For example, the English Premier League is considered the best national league of the world, but England does not reach a final of the FIFA World Cup or UEFA European Championship (also called UEFA Euro) since 1966; and along this decade, Manchester City and PSG have failed in their attempt to win the Champions League even with an investment of more than a billion of euros in transfer fees.

Accordingly, the goal of this paper is to understand the state behaviour in football from IR theory, in order to know the limits and possibilities for China to become a global football power by 2050. The starting point are three premises adapted from the neoclassical realist theory of IR, considering that both in international politics and sport the State is conceived as a central actor, and unlike neorealism, where the international power structure is the main element to determine the state behaviour (WALTZ, 1979); neoclassical realism explains 'foreign policy decisions and particular historical events by supplementing "third image" insights about international structure and its consequences with first and second-image variables' (SCHWELLER, 2014, p. 7). Consequently, the three premises are: 1. The national interest of every country in sport is winning titles. 2. The national interest is not as relevant as the state's ability and capacity to win. 3. More resources and investments may guarantee a better performance, but not necessarily winning titles. Consequently, the working hypothesis for the analysis of football would be the following:

Premise 1
Political will + Financial, human and material resources + Good extractive capacity = ↑ Performance ≠ Winning Titles

Premise 2

Premise 3

Materials and method

Table 1 shows the theoretical-methodological approach to the analysis of football. The development and performance of Chinese football is compared with the so-called big-5: England, Spain, Germany, Italy and France; since these European countries are the main reference of international football at human –nº of players, coaches, clubs, teams and referees-, material –stadiums and training facilities-, financial –revenues, wages and transfer fees among clubs and leagues- and prestige resources –international titles and rankings-.

TABLE 1 – Theoretical-methodological approach to football from International Relations

	IR approach to football	Chinese football analysis	Materials
1º Premise	Sports statehood: The State is the main political actor in sport due to national representation in sports competitions. National interest = winning international titles.	Chinese national interest in sport and the role of football: One-China policy. The Olympic Dream and Juguo tizhi. Xi Jinping's three wishes for Chinese football.	Literature review. Chinese policy documents. Data obtained from reports and websites of: Football federations and professional leagues. Deloitte, IFFHS, CIES Football Observatory, EU SME Centre, Forbes, Transfermarkt.
2º Premise	Sports competitiveness determined by: Distribution of power at international level. National sports policy. Extractive capacity.	Financial, human and material resources of Chinese football. Football governance model with Chinese characteristics. Collaboration agreements with foreign football powers.	
3º Premise	Better performance ≠ winning titles: Continental organisation of international football. Limits to the conversion of potential power into real power. Unpredictability of winning.	Performance of Chinese clubs, CSL and Chinese national teams in: AFC and FIFA competitions. IFFHS and FIFA rankings.	

Note: Own elaboration table

Apart from the literature review, with more than 50 journal articles, books and book chapters collected about the Chinese football development, we have reviewed policy documents of Chinese football, highlighting especially two of the four comprehensive reform programmes released between 2014 and 2016: the Overall Chinese Football Reform and Development Programme of 2015; and the 2016 Medium and Long-Term Development Plan of Chinese Football (2016-2050) –hereafter, National Football Plan-.

In terms of data, we have collected the latest information available about the number players, coaches, clubs, teams, football pitches and referees, from official reports and websites of football federations and professional leagues. This is complemented with several reports covering the socio-economic aspects of international football –migration, attendance to stadiums, audiences, total revenues of leagues, etc.-, made by Deloitte,

International Federation of Football History & Statistics (IFFHS), CIES Football Observatory, Forbes, or Transfermarkt.

In terms of structure, this article has two main sections. The first one develops the theoretical-methodological approach to football from IR, explaining how the international system and its dynamics configure and helps to explain the state behaviour in football. The second section studies the current situation of Chinese football and the difficulties observed to become a global football power by 2050, following the theoretical-methodological approach developed in the previous section.

International Relations and football: The state behaviour in sport from a realist perspective of IR
.....

Premise 1: The national interest of every country in sport is winning titles

The most basic and fundamental connection between football and IR is the statehood of the international sports system, meaning that International Federations (IFs) and the International Olympic Committee (IOC) define the concept of country or nation since the 90s as a State that has an already accepted international recognition. This does not mean that international organisations like European Union (EU), United Nations (UN) or NGOs have their own sports agenda (MURRAY, 2018), but as the state is the only one with direct representation in the sports system through their National Federations (NFs) and National Olympic Committees (NOCs), it is conceived as the main political actor from an IR perspective (PULLEIRO, 2020, p. 4-5).

Therefore, trying to delimit the national interest in sport, understood here as an analytical tool to explain the state behaviour, the sporting values and Olympism stress that winning is not as important as taking part in the competition and fighting well. However, since sports competitions are zero-sum games and national symbolism is present through flags, anthems or national crests, the international prestige, status and competitiveness of countries is at stake (PULLEIRO, 2020, p. 5-8). In simple terms, winning in football and sport in general matters for the development and strengthen of national identity, for the promotion of concepts like solidarity or hard work among society and to the maintenance of governmental legitimacy and status at national and international level (HOULIHAN, 1991; RIORDAN, 1993).

Consequently, every country –from fans and players to clubs, federations and governments- wants to win at any cost, and although winning was important since practically the beginning of the international sports institutionalisation, this political vision of sport became the most relevant element during the Cold War. In the end, winning sports competitions under the bipolar order implied a display of superiority for the respective capitalist or communist bloc. Therefore, the traditional conception of sport as something that was exclusively part of the private sphere, rejecting public funding and state intervention, was progressively abandoned (GREEN; OAKLEY, 2001).

Since then, sports statehood, winning titles and national pride are so intertwined that for so many people winning in sport means either local or national success (SHOBE, 2008, p. 331). The players also realise the duty of responsibility that they have with their local communities and their countries as ‘people expect you to win, and this hurts more than the physical punishment’ (UNDERWOOD, 1964). Accordingly, the identification of players as representatives of their countries fighting for the sporting glory, increases the public interest, being a key element of the Tv sport system by which the sports organisations, television channels, advertising companies and consumers enjoy from a beneficial business relationship (LOBMEYER; WEIDINGER, 1992, p. 313).

Besides, for Kissoudi ‘history shows that governments have used international sports events, especially the Olympic Games, to pursue their own interests rather than understanding, friendship, and peace’ (2008, p. 1692); which would explain the political motivation of the sporting arms race, even when the logic of public investments in elite sport has been questioned by several studies along the last decade (GRIX; CARMICHAEL, 2012; DE RYCKE; DE BOSSCHER, 2019).

Premise 2: The national interest is not as relevant as the state’s ability and capacity to win

Daniel Morales and Alberto Rocha highlight a key element of the state behaviour in international politics and in sport, explaining that not only the national interest matters, since the ability of states to defend their interests at any given moment is also relevant (2010, p. 254). In other words, state power determines the limits and possibilities of a given policy.

According to the Mexican scholars, power in IR is a three-dimensional phenomenon, distinguishing among material, semi-material and immaterial capacities, which feed one another; a dynamic phenomenon, as states’ power is not static; and relative, as it depends on other states’ power (ROCHA; MORALES RUVALCABA, 2018).

In this regard, the hierarchy of the international system is determined by a state relation in terms of centre-periphery, with core-like production processes and peripheral production processes (WALLERSTEIN, 2004). The G7 –United States, Germany, Japan, France, United Kingdom, Italy and Canada- are the great powers³ that conforms a directory of the international governance, since they have enough power to act autonomously, impose their policies on other countries and lead the global economy (MORALES RUVALCABA, 2019, p. 144-145).

On the other hand, the semi-peripheral states, conformed by regional powers⁴, secondary regional states and subregional powers, would be an intermediate category, being influenced and determined by core and peripheral processes. Their state apparatus is in a process of modernisation, but they still contain deeply discordant forces and social dynamics because their economies are still in a process of industrialisation, with high socio-economic inequality and strong disparity in their internal regions (MORALES RUVALCABA, 2020).

3. In addition to the great powers, core states include also the category of middle powers and semi-core states (MORALES RUVALCABA, 2019).

4. According to Morales (2020), China, India, Russia, Brazil, Saudi Arabia, Mexico, Turkey, Indonesia, Poland, Argentina and South Africa belong to this state category.

However, to understand in a comprehensive manner the foreign policy of countries we need to introduce in the analysis cognitive and domestic variables: the ruling elite's perceptions of systemic pressures or threats, and bureaucratic structures or different types of governments and governance (ROSE, 1998), because 'complex domestic political processes act as transmission belts that channel, mediate, and (re)direct policy outputs in response to external forces' (SCHWELLER, 2004, p. 164).

Accordingly, since sport becomes one of the means to realise the foreign policy of states (MURRAY, 2012, p. 581), 'the distribution of power and international hierarchy are conditioning factors to the governments, who will decide the behaviour and goals of countries in both international politics and sports competitions' (PULLEIRO, 2020, p. 7), which basically means that countries are not just automatons that react similarly to the same systemic pressures, as can be seen in the case of small states.

In the end, material and semi-material capacities –population, infrastructures, territory and natural resources, healthcare and education systems, etc.- would be the basis on which countries develop their sporting competitiveness in order to win titles that would guarantee prestige, fame, status and leadership –immaterial capacities-. However, the extractive capacity, namely, how the NFs, leagues and clubs manage and organise the sports resources, would explain how countries with similar number of players, managers, stadiums or investments may not be equally competitive (PULLEIRO, 2020, p. 6-7).

Applied to football, a good extractive capacity helps us to understand how a country like Iceland can reach the quarter-finals of the 2016 UEFA Euro and the group stage of the 2018 FIFA World Cup with only 179 full size pitches in the country, 115 affiliated clubs and 18.500 registered male players; and on the other hand, how Netherlands could not entered the group stage of those competitions having more than 75 stadiums with capacity for at least 3,000 people, more than 3,300 clubs, 1 million of registered male players and the revenues of the Eredivisie reaching almost €500 million (KSI, 2018; BARNARD et al., 2019).

Premise 3: More resources and investments guarantee a better performance, but not necessarily winning titles

As we mentioned before, power in sport and IR is relational since the gains of some countries means the losses of others. This means that due to the number of matches and competitions, the sporting authorities of each country can monitor and evaluate the performance of their teams and clubs, meaning that a country can reverse a downward trend if it has the appropriate resources, a good extractive capacity and the political will to do it. In other words, the competitiveness, technification and determination to win is such that changing the status quo of a consolidated sport is not an easy task.

Here we need to consider first the continental organisation of football. Except for FIFA tournaments, which are a minority, for clubs and national teams international football happens mainly among the tournaments organised by continental confederations: UEFA (Europe), CONME-

BOL (South America), CONCACAF (North America), CAF (Africa), AFC (Asia) and OFC (Oceania). This means that externally, the competitiveness of a country is conditioned and limited mainly by its most immediate opponents, making very stable the international power structure of football.

In this sense, acknowledging that since its origins, this sport has been a matter of European and South American countries; if we trace a centre-periphery logic in football, in the last decades, its centre of power has displaced to a few Western European countries, instead of including more contenders from other continents. The different rankings and reports about national teams or the economic and competitive performance of players, clubs and national leagues, reveal that UEFA countries, especially the big-5, have the best and most successful players, clubs and national teams of the world (BARNARD et al., 2019; IFFHS, 2020; TRANSFERMARKT, 2020; FIFA, 2020; OZANIAN, 2019).

The 71% – 10 out of 14 countries – of the FIFA World Cup semi-finalists in the XXI century are from Europe; with Brazil and Argentina being finalists only once, in 2002 and 2014 respectively, being Brazil the only non-European country that became champion.

In terms of clubs, the same process is happening. Historically, Europe and South America are not so far if we consider the Intercontinental Cup and FIFA Club World Cup since 1960: 33 titles won by European clubs (56%) and 26 by South Americans (44%). Nevertheless, in the XXI century 8 out of 12 clubs (66%) that have become world champions are from Europe.

Therefore, Western European domestic competitions are the most prestigious ones, as it happens with the UEFA Champions League at international level. Accordingly, although South American players are still considered among the best, since they play mostly for European clubs, especially after the Bosman ruling of 1995 (RAVENEL et al., 2017; CIES FOOTBALL OBSERVATORY, 2020); South American domestic and international tournaments like Copa Libertadores can no longer be compared to the competitiveness and economic impact of European ones.

However, a unique characteristic of sport is that we cannot anticipate a result until the match or the competition is finished. We already mentioned the cases of England, PSG and Manchester City; and in addition, we have Maracanazo, Centenariazo, Greece winning the UEFA Euro 2004 or Leicester FC becoming the champion of the 2015/16 Premier League, that are good examples of underdogs winning against all odds. Accordingly, we should consider the unpredictability of winning in football, no matter if we refer to long seasons or short tournaments, national teams or clubs.

In summary, the conversion of the potential power into real power in football is not the same for every country, which might lead to a paradox of power, explained generally in IR with the case of the Vietnam War and how United States was incapable to take advantage of its extraordinary military and economic capacities (SODUPE, 2002, p. 91). Therefore, the last premise considers that making substantial economic investments in order to have the best facilities or the biggest pool of talent will increase the performance of a country; but this does not necessarily mean winning international tournaments automatically, or even reaching to finals.

Chinese football development: difficulties for China to become a global football power by 2050

Following the three premises of the previous section, the focus of the analysis for Chinese football is, firstly, on the role of football within the Chinese sports policy. Secondly, how China is increasing the financial, material and human resources of football, and is trying to improve its extractive capacity. Finally, how the Chinese national teams and clubs have performed internationally along this decade.

The Chinese political will: From the Olympic dream to the three wishes for Chinese football

In competitive terms, for the CCP winning was important practically since the beginning, but the development of Chinese sport was initially determined mainly by China's confrontation with Chinese Taipei, and secondly, by its location in the international system. In this regard, the rejection of the IOC and IFs to follow the One-China policy of Beijing, implied the withdrawal of China from the Olympic Movement and every IF that recognised the national federations of Chinese Taipei – FIFA included – in 1958. Only after the correlation of power was favourable to China in the 70s, Beijing was able to impose its political demands into the international sports institutions (AUTHOR, 2020, p. 9-10).

Since the 80s, Chinese authorities followed the political logic of the Cold War, and the Olympics became China's primary target in terms of giving back 'pride, confidence and hope to the nation' (HONG; ZHOUXIANG, 2012, p. 74-75). Consequently, thanks to the political and socio-economic development of China and the establishment of *Juguo tizhi*, a sports policy characterised by the governmental economic support to elite sport – especially prioritising Olympic sports – (HONG, 2008, p. 36-44); in less than two decades China went from being a secondary sports power, failing to reach the top ten countries in Seoul 88, to rank first in the 2008 Beijing Summer Olympics.

Accordingly, with China focused on obtaining gold medals instead of scoring goals, it is not strange that football was underdeveloped in the background. Nevertheless, this does not mean that there was not any plan to raise the competitiveness of football. In the 50s, Chinese authorities considered that a strong performance in football 'would announce to the world that the march to modernity had begun, that Communist China and its people could match the world in play, as well as power and prosperity' (JINXIA; MANGAN, 2001, p. 81). However, the effects of the Great Leap Forward and the Cultural Revolution implied the disruption of sports training, a shutdown of sports schools and a deterioration of sports facilities, which meant severe limitations for the development of football (JINXIA; MANGAN, 2001, p. 79-83).

After China came back to the AFC in 1974 and FIFA in 1979, the next two decades displayed a frustration with football throughout the Chinese society. In a situation where China was improving its sports performance at practically all levels, the continuous failure of men's football, incapable

of reaching the group stage of the World Cup and the Olympics, implied national despair, anger, criticism, and sometimes even public disorder, as it happened after an embarrassing loss against Hong Kong in 1985. Seven years later, it was published the first of the Ten-Year Plan for China's Football (1993-2002) that established unrealistic goals: the national team should not only had to qualify for all the editions of the World Cup and the Summer Olympics, but also to reach the quarter-finals of the 2000 Olympic Games and being among the top four teams in the 2002 World Cup (JINXIA; MANGAN, 2001, p. 88-91; PENG et al., 2019, p. 8-9).

In the XXI century, especially since the Beijing Olympics, sport has been reinforced as a key element of Chinese public diplomacy, particularly through the organisation of more sports mega-events. It is a way to show that China 'has earned its rightful place among the leading powers as a nation of culture, sport and entertainment' (MÜLLER; STEYAERT, 2013, p. 141), but 'old, stereotypical perceptions of a red, antique and communist state are proving hard to shift' (MURRAY, 2018, p. 66-67, 115). In this sense, the balance of the second Ten-Year Plan (2003-2012) made it clear that 'there was something wrong with the way football was governed, at all levels', due to the corruption, illegal gambling and match-fixing (PENG et al., 2019, p. 9-11).

Besides, the constant failure of Chinese football to deliver results in line with other sports and with the new international status of the country is unacceptable for Chinese authorities, and especially for Xi Jinping, who explained that the resolution of China after the success of the Beijing Olympics was to improve also the level of football. In 2011, Xi Jinping expressed for the first time his three wishes for Chinese football: to qualify, host and win the FIFA World Cup, which would lead in 2013 to announce the new football development strategy for the next decades, implemented through four comprehensive reform programmes released between 2014 and 2016 (GÜNDOĞAN; SONNTAG, 2018; SULLIVAN et al., 2019).

The guidance and leadership of Xi Jinping and the CCP in this policy renewal is very clear when it is stated at the beginning of the Overall Chinese Football Reform plan of 2015 that 'comrade Xi Jinping [...] has placed the rejuvenation of football as an important task for the development of sports and the construction of a powerful sports nation on the agenda' (STATE COUNCIL OF THE PRC, 2015), being the first time that football was at the core of the sports policy in China.

The National Football Plan is less ambitious in the short-term (2016-2020) than previous plans, since its main goal is strengthened grassroots football and building the foundation of Chinese football. The medium-term goal (2021-2030) is to become one of the world's powerful football nations, ranking the men's national football team among the top teams in Asia and women's national team among the top teams in the world. Finally, the Long-term goal (2031-2050) aims to achieve a comprehensive development of Chinese football, and therefore, being one of the world's leading football powers (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, 2016).

In conclusion, on a first level of analysis, we have seen how China has always had a political motivation to win in football, but this sport was not the main priority of Chinese sports policy until the arrival of Xi Jinping to the presidency.

The development of Chinese football: Investments, resources and knowledge to improve the extractive capacity

As it is stated in the second premise, not only the national interest matters, since the ability of states to defend their interests at any given moment is also relevant. In a broad sense, as a regional power China belongs to the high semi-periphery, hoping to rise its status 'as a producer, as an accumulator of capital, and as a military force' (MORALES RUVALCABA, 2020, p. 32-36; WALLERSTEIN, 2004, p. 56-57); but at the same time, as we mentioned before, China wants to prove that is one of the leading nations in terms of culture, sport and entertainment. That is why, in the context of football, the basis of the Chinese strategy is to 'to meet the new expectations of the people, to improve the image of Chinese sports and to realise the dream of becoming a powerful sports nation' (STATE COUNCIL OF THE PRC, 2015). Consequently, once that football is at the core of the sports policy, with specific goals at short, medium and long-term driving the development of football in the country, it seems that to succeed, China just needs to improve the quantity and quality of its football through a better extractive capacity.

In this sense, previous football plans failed miserably since they lacked clarity, it emerged a tension between political, sporting and commercial interests among stakeholders; there was a lack of success at grassroots, elite and professional levels; and corruption, illegal gambling and match-fixing persisted along time (JINXIA; MANGAN, 2001, p. 88-91; PENG et al., 2019, p. 9-11). Therefore, the challenge still is to integrate the advantages of Juguo tizhi with the market economy, 'the fight against corruption and expand the government regulation across the sport sector through institutional reform' (PENG et al., 2019, p. 11-13; HU; HENRY, 2017; CHEN; ZHENG, 2016).

On this point, the Reform Plan of 2015 constrained the governmental control since the CFA was decoupled from the General Administration of Sport of China (GAISC), the governmental body that predominantly manage the elite sport in the country (PENG et al., 2019, p. 11-12; HU; HENRY, 2017, p. 2-4). In 2017, twelve more policy documents were published. In two of them, the Ministry of Education (MOE) focused on youth and campus football, while the CFA focused on improve the management of the CSL (YU et al., 2019, p. 718-719). However, the complexity for the mobilisation and deployment of this institutional reform is significant, since it involves the action and collaboration of more than 30 public institutions from all administrative levels (SULLIVAN et al., 2019, p. 8).

On the other hand, the determination to have a football governance model 'with Chinese characteristics' (GÜNDOĞAN; SONNTAG, 2018, p. 109-11) can be seen in the connection between grassroots and professional football. Alternatively, in China, the project of cultivating young football talents has been traditionally attached to the school education (EU SME CENTRE, 2019, p. 12-16). A situation that is going to be reinforced under the era of reforms of Xi Jinping, considering that school football has a significant role in the consumption of sports products. In 2013, the investment in school football increased from 40 million to 56 million Yuan per year, and

the Reform Plan of 2015 highlighted the educational function of football and the necessity to popularise it in educative centres in order to accelerate the co-progress of football skills, to build a strong foundation of young football talents and to expand the number of professional football teachers (LI, 2018).

In this regard, in 2019 there was 27 million of students that attended football classes and participated in football training and competitions in 27,000 schools. Besides, '40,000 football fields have been built or renovated in the past five years with 20,000 more to follow by the end of the 13th Five-Year Plan (2016-2020)' (XINHUANET, 2019a; ZHANG, 2020, p. 15). Accordingly, Chinese football development is being successful according to the short-term goals of the 2016 National Football Plan. For the medium-term goals, the idea is to have 1 pitch x 10,000 people, having a more dynamic management of football at all levels –social, campus and professional football- and becoming football into an important engine of the sports industry (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, 2016). For this ambitious development, the national funding for the period 2016-2018 was about 680 million Yuan, while provincial and district funding reached to over 20 billion Yuan (DELOITTE, 2019, p. 9).

Actually, in a few years, we can see already some progress, leaving behind the idea of a weak development of Chinese football in comparison with the European big-5 in several fundamental aspects –Table 2-.

TABLE 2 – Comparison of number of players, coaches, clubs, teams and referees between China and the big-5

	GERMANY	FRANCE	ENGLAND	ITALY	SPAIN	CHINA
Players	7,131,936 (2019)	1,933,680 (2020)	1,836,072 (2015)	1,057,690 (2019)	844,284 (2019)	1,000,000 (2020)
Coaches	60,498 (2016)	35,723 (2020)	90,103 (2016)	26,662 (2019)	26,061 (2019)	70,000 (2019)
Clubs	24,544 (2019)	15,000 (2020)	13,000 (2015)	12,449 (2019)	9,579 (2019)	-
Teams	149,735 (2019)	-	119,000 (2015)	66,492 (2019)	61,716 (2019)	21,736 (2019)
Referees	57,420 (2019)	21,672 (2020)	25,988 (2015)	31,812 (2019)	15,000 (2017)	30,000 (2020)

Note: Own elaboration table. Data obtained from different reports published in the respective webpages of UEFA and football federations of China, England, Spain, Germany, France and Italy.

Despite these growing figures, China still needs more of everything considering the ambitious planning for this decade. The president of the CFA explained that for 2025 China would need more than 100,000 coaches, as it is planned to have 50,000 specialised football schools for that year (SHIYAO, 2019). Consequently, technification is increasingly important, and currently, many collaboration agreements are signed annually with foreign countries to raise the skill level of Chinese players, coaches, referees, administrators, etc. (TAN et al., 2016, p. 1454; ZHANG, 2020, p. 15-16).

On the past, these agreements would just serve the interests of foreign powers in terms of promoting their leagues, clubs, players and associated brands in China through the selling of broadcasting rights or

summer tours. However, as it happens in other economic areas, modern China can decide what are the needs and priorities of its football in order to improve it. In this regard, we need to highlight how the Chinese government is involved in the process, becoming football part of the Chinese diplomacy in bilateral meetings with other Heads of State, creating an ideal climate to endorse agreements between chinese and foreign football stakeholders (LEITE JUNIOR; RODRIGUES, 2020, p. 73-77).

Accordingly, these international agreements not only function to develop the grassroots and the commercial activity of Chinese football, but also to improve its managerial and logistical knowledge, covering all the key stakeholders of Chinese football: MOE, CFA, CSL, professional clubs and football schools. Therefore, China is learning from the best football powers in key areas – only with the big-5 there are more than 30 collaboration agreements signed with football federations, professional leagues and clubs-, to become in the best Asian country in a near future, and to break the structural hegemony of Europe in the long-term.

External limitations to the performance of Chinese football: The continentalization of football

Considering the political motivation, investments, resources and the policy changes for the development of football in China, we can expect that the performance of the country at the international stage will be better, following the goals established in the National Football Plan.

About the possibility of becoming one of the best Asian countries by 2030, according to the IFFHS⁵, in this decade the CSL is having a remarkable progress, being ranked among the Asian top four since 2016 –Table 3- (IFFHS, 2020) thanks undoubtedly to the international performance of Chinese clubs. Since 2015, at least 50% of Chinese clubs reach the round of sixteen; and since 2017, it is usual to watch Shanghai SIPG or Guangzhou Evergrande –the only Chinese club that won this competition in 2013 and 2015- among the semi-finalists.

5. Since 2010, in the club world ranking of the IFFHS there are between 62 and 72 UEFA clubs among the top 100, while the AFC only has had between 2 and 7 clubs.

6. The IFFHS establish 4 levels to qualify the national leagues, with different points by match. Each year the ranking decides the level of each league for the next year. Currently, South Korea is the only Asian national league that belongs to level 3. National leagues of China, Japan, Saudi Arabia and Iran belong to level 2.

TABLE 3 – CSL ranking among the best national leagues according to the IFFHS⁶ (2010-2019)

	Top 1		Asian Top 1			China	
	League	Points	League	Rank	Points	Rank (in Asia)	Points
2010	Spain	1092	Japan	27 ^o	516	84 ^o (17 ^o)	248
2011		1194	South Korea	18 ^o	589	66 ^o (8 ^o)	298
2012		1283		15 ^o	653	70 ^o (10 ^o)	289
2013		1155		23 ^o	571,5	34 ^o (4 ^o)	430
2014		1259		24 ^o	562,5	56 ^o (6 ^o)	340,5
2015		1262		22 ^o	584,5	≥ 41 ^o (≥ 4 ^o)	-
2016		1277		18 ^o	618,5	36 ^o (3 ^o)	411,5
2017		1155		28 ^o	528,5	38 ^o (4 ^o)	403
2018		1256		19 ^o	580	44 ^o (3 ^o)	400
2019	England	1287		30 ^o	520,5	39 ^o (4 ^o)	428,5

Note: Own elaboration table

In this regard, the football market in China is composed at least of 300 million people. However, in terms of the total revenue –€200 million (¥1,593 billion)-, the CSL is still far behind in comparison with the €5,440 billion of the Premier League, the €3,168 billion of the Bundesliga or the €3,073 billion of LaLiga (EU SME CENTRE, 2019, p. 2; BARNARD et al., 2019, p. 9). Actually, it is not easy to find a balance between the commercial and political interest of the CSL, because in the end, the CCP understands the CSL as a mean to serve the Chinese national team by producing and developing local talent. Consequently, the promotion and the economic performance of the league and its clubs relying on foreign stars, has a secondary role (CHEN; ZHENG, 2016).

In fact, even though the quality of foreign talent in the league has increased⁷, one of the limitations of the CSL still is that even offering high salaries, the CSL and Asian football in general only get the best foreign players and coaches once that their facing a decline of their careers, or directly, just before retirement. This is the case of coaches like Lippi, Benitez or Pellegrini; and players like Fellaini, Hulk, Oscar or Tevez.

In this regard, Chinese authorities realised in 2016 the irrational and extravagant expenditures on foreign players after CSL clubs spent USD 451.3 million on transfer fees, ‘almost 17 times that of 2013, and 344.4 per cent more than the rest of AFC combined’ (FIFA, 2017). Accordingly, to guarantee the transition of Chinese young players from grassroots to professional football, and reduce the number of foreigners in the CSL, new regulations like the adoption of several quota systems or salary caps have been approved (YU et al., 2019, p. 721-723; CHEN; ZHENG, 2016; DELOITTE, 2019, p. 14).

TABLE 4 – Chinese national team in FIFA Men’s ranking (2010-2019)

	Top 1		Asian Top 1			China	
	Country	Points	Country	Rank	Points	Rank (in Asia)	Points
2010	Spain	1887	Australia	26º	816	87º (6º)	389
2011		1564	Japan	19º	884	71º (5º)	457
2012		1606		22º	840	88º (6º)	410
2013		1507	Iran	33º	720	92º (10º)	376
2014	Germany	1725		51º	580	97º (9º)	336
2015	Belgium	1494		45º	653	84º (8º)	405
2016	Argentina	1634		29º	814	82º (8º)	427
2017	Germany	1602		32º	798	71º (6º)	498
2018	Belgium	1727		29º	1481	76º (7º)	1317
2019		1765	Japan	28º	1503	76º (9º)	1322

Note: Own elaboration table. The FIFA Council approved a new rating model in August 2018 (FIFA, 2020).

About the national team, as we can see in table 4, the progression is slower. In FIFA men’s ranking, China has never been above 71º position in this decade, ranked among the top five Asian teams only in 2011. Actually, we can observe a stagnation of the Chinese performance in Asian competitions, since China does not reach a final since 2004, when it won the Asian Cup, the AFC U-17 Championship and lost to South Korea at

7. Along this decade, the number of CSL footballers who have played in the World Cup has increased. (DELOITTE, 2019, p. 15).

the AFC U-19 Youth Championship final. In this decade, China never passed quarterfinals in any of the AFC tournaments, being eliminated in the Asian Cup by Australia in 2015, and by Iran in 2019.

Therefore, considering that the success of the national team is what matters most for Chinese authorities, the main question still is if China will be one of the football powers that can dispute the final of a FIFA World Cup in a few decades. According to the third premise, even if China becomes the best Asian country by 2030, the issues attached to the continental organisation of football will be difficult to surpass in order to challenge European or even South American football competitiveness in the long-term.

In this decade, the top ten of FIFA men's ranking has been exclusively occupied by European and South American countries, except for Egypt, ranked 9th in 2010. In addition, no Asian country has managed to reach the quarterfinals of a World Cup since South Korea was a semi-finalist in 2002, where it was the co-host with Japan.

The continentalization of football is not only a problem for China. Australia realised that to progress in competitive and economic terms they should be part of the AFC instead of the OFC, something that happened in 2006 (HALLINAN; HEENAN, 2013). In addition, a SWOT analysis of the Japanese Football Association's Medium-term Planning (2015-2022) realised that a disadvantage for Japan to achieve the goal of being among the top ten countries in the FIFA ranking by 2015, was precisely the failure of Asian football (XIE et al., 2018).

In this sense, it seems that there is a problem in the transition from grassroots to professional football, because Asian youth football has demonstrated recently that can be relatively competitive. In the 2019 U-20 FIFA World Cup, South Korea lost the final against Ukraine; Iraq was a semi-finalist in 2013, and Japan, EAU and Uzbekistan has reached quarterfinals in different editions along the XXI century; in the 2012 Olympics, South Korea won the bronze medal against Japan; and in the U-17 World Cup, China, North and South Korea, Japan, Iran and Uzbekistan managed to reach quarterfinals.

But even if China become a catalyst for the development of Asian football, it is highly improbable that Asian domestic and international competitions could become a global reference and replace the prestige of European tournaments in the medium-term; making impossible to recruit the best global talent in order to raise the level of local football (CIES FOOTBALL OBSERVATORY, 2020). This might be balanced having Chinese footballers playing in the best foreign professional leagues, but currently, there are only nine Chinese players in professional clubs of European countries: Serbia, Spain, Portugal, France and Romania (CIES FOOTBALL OBSERVATORY, 2020). Besides, most of them are not yet playing in the first divisions or have a protagonist role in their clubs.

Conclusion

This paper has reviewed from a realist perspective of IR the difficulties for China to become a football power and win the World Cup by 2050. Based on our analysis, China is following the first two premises explained

in this paper. In the end, it was the lack of acceptable results at international level what motivated the deep reform process of Chinese football, and it is the desire of becoming world champion what is driving the development of the football industry, interfering even with the management of the CSL.

About the Chinese ability and capacity to win, we can highlight that, for the first time, football is at the core of the Chinese sports policy, and that notable progress is being made to strengthen its material and human capacities. In addition, China is learning from foreign football powers, trying to optimise its extractive capacity but under a football governance model with Chinese characteristics, needing to wait a few more years to evaluate properly the effectiveness of this governance model.

Accordingly, acknowledging China's tremendous efforts to put its internal development factors to the same level as European football powers, the main limitation to become a major contender at the FIFA World Cup in the long-term relies on external competitiveness. Considering the European hegemony at all levels in a context of continentalization of international football, it will be difficult to raise the level of Asian football. There are huge limitations to make AFC's tournaments as prestigious and competitive as the European ones at short and medium-term. Consequently, even if China becomes the best Asian country after 2030, this does not guarantee that China will be competitive enough to beat the best European and South American national teams and clubs.

In this regard, we think that the globalisation trend in football with the promotion of new tournaments like the FIFA Club World Cup, which will be organised in its expanded format in China, will be positive to raise the competitiveness of Chinese and Asian football. On this point, the COVID-19 pandemic might become a window of opportunity to reform the management of international football, which would benefit China. Specifically, FIFA President, Gianni Infantino, suggested in March, after the COVID-19 outbreak, a reform of world football with different formats (BURTON, 2020), where he expressed his desire of having at least 50 clubs and national teams that could win the World Cup, not just eight from Europe and two from South America.

References

- BARNARD, M.; BOOR, S.; WINN, C.; WOOD, C.; WRAY, I. World in motion: Annual Review of Football Finance 2019. Deloitte. 2019. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/sports-business-group/deloitte-uk-annual-review-of-football-finance-2019.pdf>. Acesso em 10 jul. 2020.
- BURTON, C. 'Fewer teams, less tournaments but no Super League' – FIFA president Infantino on coronavirus reform. Goal.com, 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.goal.com/en/news/fewer-teams-less-tournaments-but-no-super-league-fifa/1kw7nebi5663flek345mcz8fjj>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CHEN, C.; ZHENG, Y. 筑梦足球2016系列报道 (五弹连发). Sohu.com. 22 dec. 2016. Disponível em: http://www.sohu.com/a/122285352_488003. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CIES FOOTBALL OBSERVATORY. Atlas of migration. Football Observatory. 3 feb. 2020. Disponível em: <https://football-observatory.com/IMG/sites/atlasmigr/>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- D'AGATI, P.A. Surrogate war: politics of conflict in sports and space. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 10, n. 3, p. 451-467, 2018.
- DE BOSSCHER, V.; SHIBLI, S.; WESTERBEEK, H.; VAN BOTTENBURG, M. Successful elite sport policies: an international comparison of the sports Policy Factors Leading to International Sporting Success (SPLISS 2.0) in 15 nations. Aachen: Meyer & Meyer Sport, 2015.
- DE RYCKE, J.; DE BOSSCHER, V. Mapping the potential societal impacts triggered by elite sport: a conceptual framework. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 11, n. 3, p. 485-502, 2019.

- DELOITTE. 中超联赛: 2018商业价值评估白皮书. 德勤科技, 传媒和电信行业. Deloitte. 2019. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-cn-tmt-csl-2018-performance-review-zh-190318.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- EU SME CENTRE. The Football Industry in China. 2019. Disponível em: http://ccilc.pt/wp-content/uploads/2017/07/eu_sme_centre_-_the_football_industry_in_china_clean.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.
- FIFA. FIFA TMS Global Transfer Market 2017: record international transfers in 2016. FIFA. 27 jan. 2017. Disponível em: <https://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-tms-global-transfer-market-2017-record-international-transfers-in-2865353>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- FIFA. FIFA men's ranking. FIFA. 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.fifa.com/fifa-world-ranking/ranking-table/men/rank/id12882/>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- GIULIANOTTI, R. Football: A sociology of the global game. Malden, MA: Blackwell, 1999.
- GREEN, M.; OAKLEY, B. Elite sport development systems and playing to win: Uniformity and diversity in international approaches. *Leisure Studies*, v. 20, n. 4, p. 247-267, 2001.
- GREGORY, B. American public diplomacy: enduring characteristics, elusive transformation. *The Hague Journal of Diplomacy*, v. 6, n. 3-4, p. 351-372, 2011.
- GRIX, J.; BRANNAGAN, P. M. Of mechanisms and myths: Conceptualizing states' 'soft power' strategies through sports mega-events. *Diplomacy and Statecraft*, v. 27, n. 2, p. 251-272, 2016.
- GRIX, J.; CARMICHAEL, F. Why do governments invest in elite sports? A polemic. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 4, n. 1, p. 73-90, 2012.
- GRIX, J.; BRANNAGAN, P. M.; HOULIHAN, B. Interrogating States' Soft Power Strategies: A Case Study of Sports Mega-Events in Brazil and the UK. *Global Society*, v. 29, n. 3, p. 463-479, 2015.
- GÜNDOĞAN, I.; SONNTAG, A. Chinese Football in the Era of Xi Jinping: What do Supporters Think? *Journal of Current Chinese Affairs*, v. 47, n. 1, p. 103-141, 2018.
- HALLINAN, C.; HEENAN, T. Australia, Asia and the new football opportunity. *Soccer & Society*, v. 14, n. 5, p. 751-767, 2013.
- HONG, F. China. In: HOULIHAN, B.; GREEN, M. (eds.). *Comparative Elite Sport Development: systems, structures and public policy*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2008. Cap.2, p.26-52.
- HONG, F.; ZHOUXIANG, L. Sport and Politics in the 1980s: The Olympic Strategy. *The International Journal of the History of Sport*, v. 29, n. 1, p.74-97, 2012.
- HOULIHAN, B. *The Government and Politics of Sport*. London: Routledge, 1991.
- HU, X.; HENRY, I. Reform and maintenance of Juguó Tizhi: governmental management discourse of Chinese elite sport. *European Sport Management Quarterly*, v. 17, n. 4, p. 531-553, 2017.
- IFFHS. IFFHS awards – The strongest national league in the world 2019. [iffhs.de](https://www.iffhs.de/index.php/posts/58), 13 jan. 2020. Disponível em: <https://www.iffhs.de/index.php/posts/58>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- JEDLICKA, S. Sport governance as global governance: theoretical perspectives on sport in the international system. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 10, n. 2, p. 287-304, 2017.
- JINXIA, D.; MANGAN, J. A. Football in the new China: Political statement, entrepreneurial enticement and patriotic passion. *Soccer & Society*, v. 2, n. 3, p. 79-100, 2001.
- KISSOUDI, P. Sport, politics and international relations in the twentieth century. *International Journal of the History of Sport*, v. 25, n. 13, p. 1689-1706, 2008.
- KSI. Why has Icelandic football been so successful recently?. KSI media office. 2018. Disponível em: <https://www.ksi.is/library/contentfiles/Why%20is%20Icelandic%20football%20so%20successful%20recently%202018%20upd.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- LEITE JUNIOR, E.; RODRIGUES, C. Belt, Road and Ball: Football as a Chinese Soft Power and Public Diplomacy Tool. In: LEANDRO, F. S. B. S.; DUARTE, P. A. B. (eds.). *The Belt and Road Initiative: An Old Archetype of a New Development Model*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020. Cap.4, p. 61-83.
- LI, L. Understanding China's School Football Fever in the Post-Beijing Olympic Era, 2009-2016: Policy and Practice. *The International Journal of the History of Sport*, v. 34, n. 17-18, p. 1898-1914, 2018.
- LOBMEYER, H.; WEIDINGER, L. Commercialism as a Dominant Factor in the American Sports Scene: Sources, Developments, Perspectives. *International Review for the Sociology of Sport*, v. 27, n. 4, p. 309-329, 1992.
- MORALES RUVALCABA, D. Semi-core states: A new category for rethinking the structure of power. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.8, n.15, p.131-158, 2019.
- MORALES RUVALCABA, D. The Semiperipheral States in the Twenty-first Century: Measuring the Structural Position of Regional Powers and Secondary Regional States. *International Studies*, v. 57, n. 1, p. 20-50, 2020.
- MORALES RUVALCABA, D.; ZHANG, Z. Football and national power: a theoretical framework applied to China and Argentina. *Estudos Internacionais*, v. 6, n. 3, p. 26-46, 2018.

- MÜLLER, M.; STEYAERT, C. The geopolitics of organizing mega-events. In: MUNOZ, J.M. (ed.). *Handbook on the geopolitics of business*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013. Cap.10, p.139-150.
- MURRAY, S. The Two Halves of Sports-Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, v. 23, n. 3, p. 576–592, 2012.
- MURRAY, S. *Sports Diplomacy: Origins, Theory and Practice*. Abingdon: Routledge, 2018.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. 中国足球中长期发展规划 2016-2050年 [The Medium and Long-Term Development Plan of Chinese Football (2016–2050)]. 中华人民共和国国家发展和改革委员会. NDRC, 11 abr. 2016. Disponível em: <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201604/W020190905516887033844.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- OZANIAN, M. The world's most valuable soccer teams 2019: Real Madrid is back on top, at \$4.24 billion. *Forbes*, 29 maio. 2019. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/mikeozanian/2019/05/29/the-worlds-most-valuable-soccer-teams-2019/#486b6fe040d6>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- PENG, Q.; SKINNER, J.; HOULIHAN, B. An analysis of the Chinese Football Reform of 2015: why then and not earlier? *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 11, n. 1, p. 1-18, 2019.
- PULLEIRO, C. National recognition and power relations between states and sub-state governments in international sport. *International Journal of Sport Policy and Politics*, v. 12, n. 2, p.189-205, 2020.
- RAVENEL, L.; POLI, R.; BESSON, R. Les footballeurs expatriés dans le monde. *Géographie et cultures*, n. 104, p. 37-56, 2017.
- RIORDAN, J. The Rise and Fall of Soviet Olympic Champions. *Olympika: The International Journal of Olympic Studies*, v. 2, p. 25-44, 1993. Disponível em: <https://digital.la84.org/digital/collection/p17103coll10/id/4145/rec/1>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- ROCHA, A.; MORALES RUVALCABA, D. El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta transestructural. *Geopolítica(s)*, v. 9, n. 1, p. 137-169, 2018.
- ROCHA, A.; MORALES RUVALCABA, D. Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional: Dos modelos teóricos. *Geopolítica(s)*, v. 1, n. 2, p. 251-279, 2010. Disponível em: <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/36329/35196>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.
- SCHWELLER, R.L. Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Under-balancing. *International Security*, v. 29, n. 2, p.159–201, 2004.
- SCHWELLER, R.L. China's aspirations and the clash of nationalisms in East Asia: A neoclassical realist examination. *International Journal of Korean Unification Studies*, v. 23, n. 2, p. 1-40, 2014.
- SHIYAO, X. China to deepen football reform under new leadership. *Xinhua News*, 22 ago. 2019. Disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/22/c_138329033.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.
- SHOBE, H. Place, identity and football: Catalonia, Catalanisme and Football Club Barcelona, 1899–1975. *National Identities*, v. 10, n. 3, p. 329-343, 2008.
- SODUPE, K. *La estructura de poder del Sistema Internacional: Del final de la Segunda Guerra Mundial a la Posguerra Fría*. Madrid: Fundamentos, 2002.
- STATE COUNCIL OF THE PRC. 中国足球改革发展总体方案 [The Overall Chinese Football Reform and Development Programme]. 中华人民共和国国务院, 16 mar. 2015. Disponível em: www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/16/content_9537.htm. Acesso em 10 jul. 2020.
- SULLIVAN, J.; CHADWICK, S.; GOW, M. China's Football Dream: Sport, Citizenship, Symbolic Power, and Civic Spaces. *Journal of Sport and Social Issues*, v. 43, n. 6, p. 493-514, 2019.
- TAN, T.-C.; HUANG, H.-C.; BAIRNER, A.; CHEN, Y.-W. Xi Jin-Ping's World Cup Dreams: From a Major Sports Country to a World Sports Power. *The International Journal of the History of Sport*, v. 33, n. 12, p. 1449–1465, 2016.
- TRANSFERMARKT. Most valuable players. *Transfer Markt*. 2020. Disponível em: <https://www.transfermarkt.com/marktwertetop/wertvollstespieler#>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- UNDERWOOD, J. The Tokyo Games. *Sports Illustrated*. 5 oct. 1964. p.34-41. Disponível em: <https://vault.si.com/vault/1964/10/05/the-tokyo-games>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- WALLERSTEIN, I. *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press, 2004.
- XIE, S.-L.; GONG, B.; LI, F.-R.; LIU, F. 中日足球发展规划比较研究——以《中国足球中长期发展规划（2016-2050年）》和《JFA中期规划（2015-2022）》为例 [A Comparative Study of Sino-Japanese Football Development Planning——Take 'Medium and Long Term Development Planning of Chinese Football (2016-2050)' and 'JFA Medium-term Planning (2015-2022)' as Examples]. *体育与科学*, v.39, n.5, p.84-92, 2018.

A Nova Rota da Seda e o dilema de Xinjiang



The New Silk Road and the Xinjiang dilemma

La Nueva Ruta de la Seda y el dilema de Xinjiang

Diego Pautasso¹

Tiago Soares Nogara²

Ana Paula Bernardo de Sousa³

Gaio Doria⁴

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p25

Recebido em: 23 de setembro de 2020

Aprovado em: 30 de novembro de 2020

RESUMO

Para além da já reconhecida relevância da Nova Rota da Seda, ou Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* - BRI), para a estratégia de inserção internacional da China, sua plena implementação também dialoga incisivamente com a continuidade do processo de unificação e reorganização nacional do país. Analisando as questões pertinentes à região de Xinjiang, o presente artigo sustenta a noção de que a Nova Rota da Seda interage diretamente com o imperativo e os esforços securitários nacionais de estabilização das fronteiras e de diluição das ameaças separatistas, ao promover a *continentalização* do desenvolvimento chinês. Além do mais, é possível argumentar que essa região representa um *enlace territorial* do processo de integração eurasiática liderado pela China. O artigo se divide em três partes: primeiro, apresentamos os principais vetores da ascensão e implementação da Nova Rota da Seda; em seguida, abordamos o histórico das tensões entre o processo de reconstrução nacional chinesa e os movimentos separatistas de Xinjiang; por fim, analisamos como a Nova Rota da Seda interage com as estratégias de contenção aos movimentos separatistas e terroristas da região.

Palavras-chave: Nova Rota da Seda - Iniciativa do Cinturão e Rota - China - Xinjiang - ETIM.

ABSTRACT

In addition to the already recognized relevance of the New Silk Road, or Belt and Road Initiative (BRI), for China's international insertion strategy, its full implementation also speaks incisively with the continuity of the country's national unification and reorganization process. Analyzing the issues relevant to the Xinjiang region, this article supports the notion that the New Silk Road interacts directly with the national security imperative and efforts to stabilize borders and dilute separatist threats, promoting the continentalization of Chinese development. In addition, it is possible to argue that this region represents a territorial

1. Doutor e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: dgautasso@gmail.com

2. Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: tiagosnogara@gmail.com

3. Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: anapaulabs@feevale.br

4. Doutor em Direito pela Renmin University of China. E-mail: gaiodoria@gmail.com

link in the Eurasian integration process led by China. The article is divided into three parts: in the first, we present the main vectors of the emergence and implementation of the New Silk Road; then, we examine the history of tensions between the Chinese national reconstruction process and the separatist movements in Xinjiang; finally, we analyze how the New Silk Road interacts with the containment strategies of separatist and terrorist movements in the region.

Keywords: New Silk Road - Belt and Road Initiative - China - Xinjiang - ETIM.

RESUMEN

Además de la relevancia ya reconocida de la Nueva Ruta de la Seda, o Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), para la estrategia de inserción internacional de China, su implementación plena también habla de manera incisiva con la continuidad del proceso de unificación y reorganización nacional del país. Al analizar los temas relevantes para la región de Xinjiang, este artículo apoya la noción de que la Nueva Ruta de la Seda interactúa directamente con el imperativo de seguridad nacional y los esfuerzos para estabilizar las fronteras y diluir las amenazas separatistas, promoviendo la continentalización del desarrollo chino. Además, es posible argumentar que esta región representa un vínculo territorial en el proceso de integración euroasiático liderado por China. El artículo se divide en tres partes: en la primera, presentamos los principales vectores del surgimiento e implementación de la Nueva Ruta de la Seda; luego, examinamos la historia de las tensiones entre el proceso de reconstrucción nacional chino y los movimientos separatistas en Xinjiang; finalmente, analizamos cómo la Nueva Ruta de la Seda interactúa con las estrategias de contención de los movimientos separatistas y terroristas en la región.

Palabras clave: Nueva Ruta de la Seda - Iniciativa de la Franja y la Ruta - China - Xinjiang - ETIM.

Introdução

Xi Jinping, líder da chamada quinta geração de lideranças chinesas, lançou, em 2013, o programa Silk Road Economic Belt And The Maritime Belt, também conhecido como Nova Rota da Seda ou Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI). Tal iniciativa nasceu para impulsionar projetos de construção de infraestrutura - transporte, comunicação e energia -, voltada inicialmente para promover a integração da Eurásia e regiões adjacentes. Uma alusão às antigas rotas comerciais que ligavam a China ao restante da Ásia, à África e Europa. O objetivo anunciado era promover a conectividade dos três continentes mencionados e seus mares adjacentes, contemplando o desenvolvimento diversificado, independente, equilibrado e sustentável dos países participantes (CHINA, 2015). Desde então, a iniciativa ganhou dimensões cada vez mais globais e o discurso chinês tem enfatizado relações win-win e o modelo de desenvolvimento harmonioso, caracterizado como uma retórica alternativa ao processo de globalização neoliberal (YIWEL, 2016).

Uma das dimensões cruciais da Nova Rota da Seda diz respeito às questões securitárias de ordem político-territorial, principalmente aquelas vinculadas às províncias autônomas da China. A hipótese do presente artigo é, portanto, de que a Nova Rota da Seda é chave para a estabili-

zação das fronteiras e de diluição ameaças separatistas (sobretudo Xinjiang, Tibete e Mongólia Interior), insufladas por forças estrangeiras, ao promover a continentalização do desenvolvimento chinês e a integração eurasiática. Mais do que isto, como diz Berlie (2020, p. 52), “Xinjiang é um pivô da nova história da Ásia Central e, por meio dela, a Nova Rota da Seda pode chegar a países distantes”.

Nesse sentido, analisamos o papel da Região Autônoma de Xinjiang como um enlace territorial do processo de integração regional liderado pela China. Essa região turcófona islamita apresenta intentos separatistas, ilustrando a um só tempo um desafio e uma oportunidade para a integração territorial da China e de seu entorno centro-asiático. Na primeira parte, apresentamos os principais vetores da ascensão e implementação da Nova Rota da Seda; em seguida, abordamos o histórico das tensões entre o processo de reconstrução nacional chinesa e os movimentos separatistas de Xinjiang; por fim, analisamos como a Nova Rota da Seda interage com as estratégias de contenção aos movimentos separatistas e terroristas da região.

Uma visão panorâmica sobre a Nova Rota da Seda

O contato entre o Ocidente e Oriente é algo que perpassa os séculos, e, por quase dois mil anos, árabes, chineses, persas, turcos e europeus, dentre outros povos, puderam realizar trocas culturais e comerciais através de uma enorme rede de estradas e interconexões. Desde o século XVIII, as Rotas da Seda ligavam diferentes regiões da Eurásia e África à China Imperial, com intenso fluxo de comerciantes, mercenários e peregrinos; de culturas, etnias, religiões e conhecimentos; de animais e plantas para a produção rural, etc. Segundo Samir Amin (1996), a Ásia foi considerada o centro dinâmico do mundo por milênios, e só perdeu este posto quando os europeus, que até então viviam na periferia deste sistema geopolítico, tiveram acesso a estes territórios por meio das Grandes Navegações. Em diversos textos de grandes nomes do pensamento europeu do século XIX sobre história, filosofia, direito, política, cultura; a Ásia foi apresentada como o centro de todas as nações do mundo e o ponto de partida da história mundial. Conforme as palavras do filósofo alemão Hegel (1999, p.93): “a história universal vai do leste ao oeste, pois a Europa é o fim da história universal, e a Ásia é o seu começo.”.

Aliás, foi justamente a expansão européia sobre esse centro geopolítico do Oriente que concretizou essa mudança de paradigma e levou ao século de humilhações na China, da Primeira Guerra do Ópio, em 1839, até a Revolução Chinesa, em 1949. À Revolução coube a ampla tarefa de reconstrução nacional: integrar o país e recuperar territórios perdidos; reorganizar o Estado e suas instituições; e retomar o desenvolvimento nacional. Coube à política de Reformas de Abertura desencadeada nos anos 1970 sob a liderança de Deng Xiaoping desencadear um novo ciclo de desenvolvimento e integração territorial da China.

A aproximação sino-estadunidense na virada dos anos 1960-70, conformou aquilo que Pinto (2011) de um eixo combinando a globaliza-

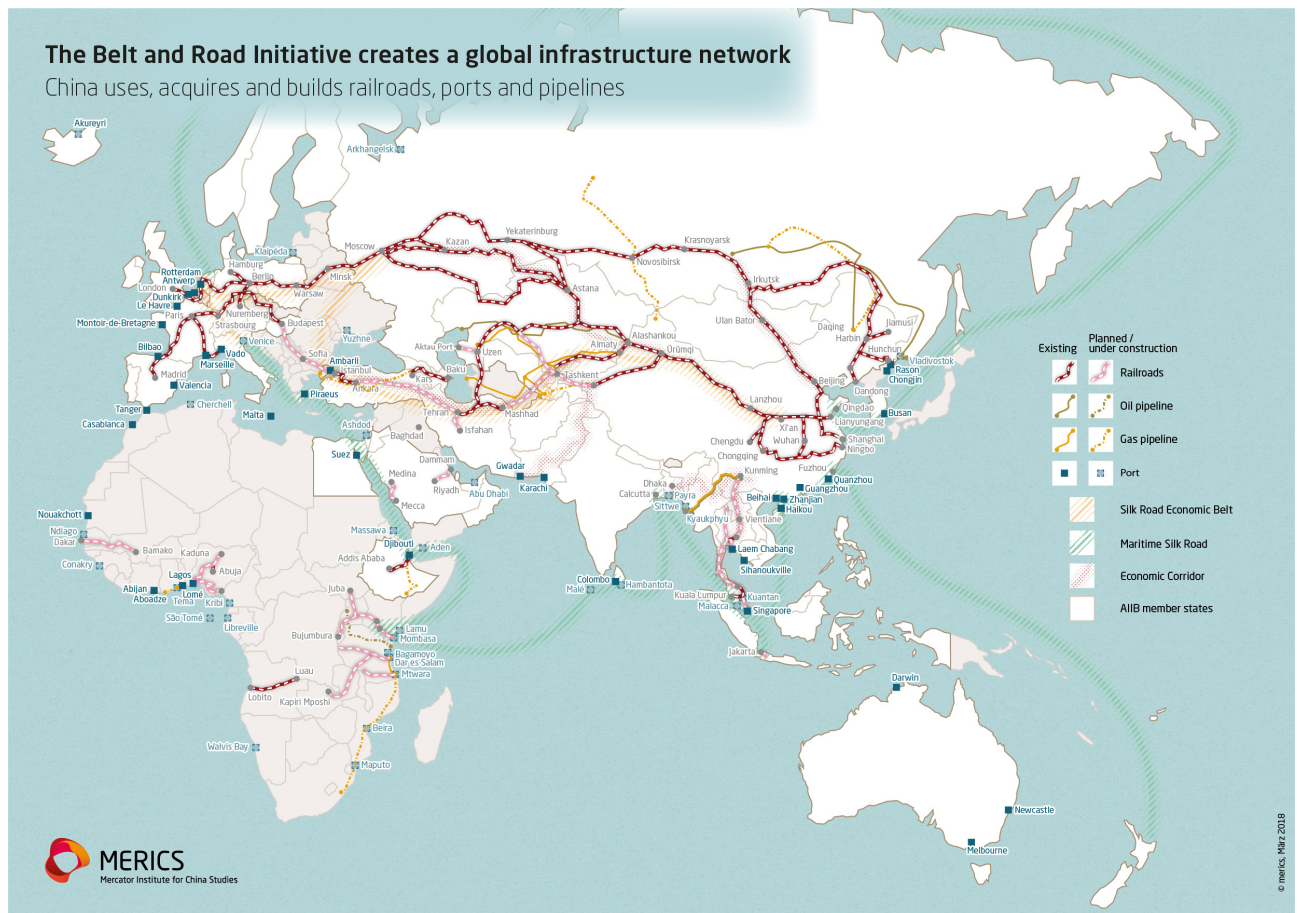
ção financeira estimulada por Washington com o embrionário milagre econômico chinês. Esse novo eixo sino-estadunidense de acumulação se desenvolveu por meio de sinérgicas complementaridades comerciais (ampliação da corrente de comércio), produtivas (articulação entre as empresas estadunidenses e chinesas na cadeia global de produção) e financeiras (reservas estrangeiras da China e títulos do Tesouro dos Estados Unidos). Assim, a China não apenas se aproveitou da dinâmica de acumulação da Ásia Oriental, como se converteu na 'terceira onda' de desenvolvimento dessa região (PAUTASSO, 2009) - com particularidades em relação à primeira, com epicentro no Japão, e à segunda, protagonizada pela ascensão dos Tigres Asiáticos.

O acelerado processo de desenvolvimento, ampliado desde as reformas, deu maior complexidade à inserção internacional da China, o que conseqüentemente demandou maior assertividade do país na arena global. Mas, sem sombra de dúvidas, o projeto mais ambicioso foi a Nova Rota da Seda, ou Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI), lançada em 2013 pelo governo chinês. O mecanismo propulsor da BRI é a construção de uma complexa rede de infraestrutura de transporte, comunicação e energia em toda região, em grande medida replicando o modelo gestado nas relações sino-africanas, de intercâmbio de obras por acesso recursos naturais - contribuindo para a segurança energética e alimentar da China.

Pode-se dizer que a Nova Rota da Seda encerra objetivos de curto, médio e longo alcance para Pequim: primeiramente, trata-se de um privilegiado mecanismo de exportação de serviços de engenharia, dando vazão à supercapacidade ociosa da economia chinesa, internacionalizando empresas, fomentando o comércio regional e, conseqüentemente, a demanda externa; em segundo lugar, impulsiona, dentre outras dimensões, a integração eurasiática, impulsionando a recriação do sistema sinocêntrico; por fim, reafirma a ascensão da liderança chinesa, a partir de um modelo de desenvolvimento e integração que representa o embrião de um projeto chinês de globalização - alternativo, por sua vez, à globalização neoliberal irradiada desde Washington (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017). Além do mais, promove a continentalização do desenvolvimento chinês, integrando e estabilizando regiões de minorias, sobretudo Xinjiang, Tibete e Mongólia Interior.

Dessa forma, a BRI busca uma integração regional em moldes distintos. Ao invés de blocos econômicos com complexas amarras institucionais ou arranjos multilaterais, a iniciativa chinesa busca a linha de menor resistência. Ou seja, mobiliza sua capacidade em engenharia e financiamento, enquanto contribui para solucionar problemas infraestruturais de países periféricos. Como lembra Fallon (2015), a China recupera uma tradição, a da realização de projetos com megaestruturas, exemplificados pela Grande Muralha e o Grande Canal, ao passo que recupera sua condição de Império do Meio na região com a recriação de um novo sistema sinocêntrico.

Figura 1 - A Nova Rota da Seda



Fonte: Mercator Institute for China Studies (2018).

Em seu 13º Plano Quinquenal⁵, de 2016, o governo chinês detalhou os objetivos a serem atingidos pela BRI. Incluía aumentar o comércio e o investimento regional; melhorar os mecanismos de cooperação multilateral; aprimorar a conectividade de infraestrutura; ampliar os fluxos de pessoas e capitais; impulsionar os mecanismos de cooperação financeira para o desenvolvimento, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e o Novo Banco de Desenvolvimento e o Fundo da Rota da Seda; trabalhar para elevar Xinjiang à condição de região central do Cinturão Econômico da Rota da Seda, e Fujian ao principal ponto de contato da Rota Marítima da Seda; e promover cooperação nas áreas de educação, ciência, tecnologia, cultura, esportes, turismo, proteção ambiental e assistência médica.

E para dar consequência e articulação política da Nova Rota da Seda, o governo chinês estabeleceu um fórum bianual, inaugurado em 2017 e replicando bianualmente em 2019. Através do vetor infraestrutural, a China busca impulsionar o comércio e os investimento com os outros 65 países, responsáveis por mais de 30% do PIB global, 62% da população e 75% das reservas de energia conhecidas. Os dados oficiais dão conta de que o volume total de comércio entre a China e os países e regiões envolvidos na BRI excedeu US\$ 6 trilhões de dólares entre 2013 e 2018⁶.

A partir da ênfase da diplomacia chinesa no desenvolvimento compartilhado pela via do diálogo, a China assinou, até novembro de 2019,

5. Ver íntegra do documento, disponível em: https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf

6. Ver reportagem, disponível em: <https://www.beltandroad.news/2019/04/20/belt-road-countries-trade-exceeds-6-trillion-from-2013-to-2018/>

7. Ver agência reportagem da Xinhua "China signs 197 B&R cooperation documents with 137 countries, 30 international organizations", disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/15/c_138558369.htm

197 acordos de cooperação, com 137 países e 30 organizações internacionais, incluindo mais de dez agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Nesse contexto, o governo chinês emitiu o Plano de Ação para a Conectividade Padrão do Cinturão e Rota e assinou mais de 80 documentos-quadro de cooperação para padronização com cerca de 50 países e regiões⁷. Também emitiu os Princípios Orientadores sobre o Financiamento do Desenvolvimento do Cinturão e Rota e a Sustentabilidade da Dívida - uma das críticas recorrentes à iniciativa de Pequim.

Em suma, a Nova Rota da Seda precisa ser compreendida como parte da reconstrução nacional chinesa e de sua projeção global de poder. Uma reconstrução que, depois de superados os percalços iniciais da revolução e encaminhado o projeto de desenvolvimento nacional, recupera tradições milenares. Internamente, deve-se observar a recuperação do confucionismo, da relação simbiótica entre mercado e planejamento e da capacidade de planejamento do aparelho estatal, característico do mandarinato. Internacionalmente, a China busca reconstituir o sistema sinocêntrico (PAUTASSO, 2011), recriando sua liderança sobre a Ásia. Se a Nova Rota da Seda representa o amálgama dessas duas dimensões, Xinjiang é seu enlace territorial.

A reconstrução nacional chinesa e ascensão do separatismo em Xinjiang.....

O ponto de partida é reconhecer que a China é um estado multiétnico desde a conformação de seu primeiro império, quando o nascente Império Qin (221-206 a.C.) pôs fim ao período dos Reinos Combatentes. Historicamente, as autoridades centrais das dinastias adotavam uma política de "governo por costume" para contemplar as minorias étnicas, garantindo a preservação de seus próprios sistemas sociais e culturais. Apesar das sucessões dinásticas, crises e alterações das fronteiras imperiais, o Império do Meio sempre exerceu esse efeito gravitacional sobre diversas formações sociais e culturais. Como destaca Visentini (2011, p. 23), cavaleiros mongóis, oficiais manchus, sacerdotes tibetanos e comerciantes uigures fizeram parte das dinastias chinesas e, eventualmente, à frente do Império. Aliás, de 1279 a 1378, a China foi governada por dinastia mongol e de 1644 a 1911 por dinastia manchu - o que representaria, considerando do declínio da Idade Média até as vésperas da I Guerra Mundial, 58% do período (LOSURDO, 2012, p. 247). Ao invés de expansionismo han, o que houve foram sucessões dinásticas, historicamente conturbadas, com profundas alterações fronteiriças, cujo período do século de humilhações levou a amputações territoriais provocados por invasões e agressões estrangeiras, incluindo Tibete, Xinjiang, Manchúria (inclusive com estado fantoche japonês), além de perdas da Mongólia Exterior, Taiwan, Hong Kong e Macau.

Como pode-se perceber, Xinjiang possui parte da população com uma matriz étnica turca, proveniente da Ásia Central no século VII e islamizada por volta do século X. A região experimentou um período de relativa independência e isolamento a partir da Guerra do Ópio (1839), se tornan-

do província apenas em 1884 ao fixar sua fronteira ocidental com a Rússia. Com o colapso da Dinastia Qing e a pulverização de autoridades políticas no território chinês, Xinjiang passou a ser dirigido por lideranças militares autônomas, que transitaram entre alianças com a União Soviética, primeiramente, e com o Kuomintang, num segundo momento, até serem derrotadas pelos comunistas em setembro de 1949, na esteira dos acontecimentos da revolução dirigida pelo Partido Comunista da China (PCCh).

Como a revolução teve caráter antifeudal e anti-imperialista, o imperativo imediato foi o da reconstrução nacional, incluindo a centralização política e o controle da unidade territorial. Num primeiro momento, a República Popular da China se autodenominou como um Estado multinacional. À beira da fragmentação do território, o governo emitiu, ainda em 1952, uma medida para concertação política, o Esboço para a Implementação da Autonomia Regional das Minorias Étnicas. Em 1954, o Congresso Nacional do Povo aprovou o sistema de autonomia regional para as minorias étnicas na Constituição da República Popular da China. Nesse contexto, foram estabelecidas as regiões autônomas, sendo a primeira a da Mongólia Interior, ainda em 1947, seguida pela Região Autônoma Uigur de Xinjiang (Xinjiang Uighur Autonomous Region - XUAR), em 1955, as de Guangxi e Ningxia, em 1958, e do Tibete, em 1965.

Apesar dessas medidas institucionais, a política do governo central foi de perseguição aos eventuais focos de poder paralelo, incluindo de minorias étnicas e religiosas, com a posterior Revolução Cultural agudizando esta tendência (MILLWARD, 2007). Ademais, ruptura Sino-Soviética fortaleceu o controle do governo chinês sobre a região, pois o isolamento internacional recrudescer as preocupações com as questões securitárias nacionais, dados os laços consanguíneos entre os povos localizados na fronteira e que atravessa a Ásia Central até a Turquia. Com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os grupos fundamentalistas islâmicos apoiados pelos Estados Unidos e o Paquistão para conter os soviéticos no Afeganistão se expandiram pela Ásia Central.

A partir da década de 1990 foi criada uma série de organizações políticas e não-governamentais alinhada às reivindicações separatistas em Xinjiang. Dentre elas, destaca-se o East Turkistan Islamic Movement (ETIM), formado em 1990 sob o patrocínio da CIA, e desde 2002 é classificado oficialmente pela ONU como uma organização terrorista vinculada à Al Qaeda. Nesse sentido, o Ministério da Segurança da China também classificou o East Turkistan Liberation Organization (ETLO), o East Turkistan Information Center (ETIC) e o World Uyghur Youth Congress (WUYC) como terroristas. Junto da International Uyghur Human Rights and Democracy Foundation e do World Uyghur Congress, o WUYC recebeu consideráveis patrocínios da US National Endowment of Democracy (NED) – organização internacional originariamente financiada pelo Congresso dos Estados Unidos, e vinculada à Soros Foundation na promoção de operações de desestabilização política desde a década de 1990, quando atuaram conjuntamente nos eventos concernentes ao desmembramento da Iugoslávia (BANDEIRA, 2014).

Aliás, o que ainda pauta boa parte das análises é um relatório intitulado 'O Projeto Xinjiang' escrito pelo ex-oficial sênior da CIA Graham

8. Ver detalhes acerca da formação do ETIM, disponível em: <https://21stcenturywire.com/2018/12/14/the-truth-behind-chinas-uyghur-problem/>

E. Fuller em 1998 para a Rand Corporation e revisado em 2003 sob o título *The Xinjiang problem*⁸. Noutro livro, intitulado *Fire on the Water: China, America, and the Future of the Pacific*, tipicamente do establishment político-militar, resta claro que guerras irregulares, não convencionais, operações midiáticas, ações encobertas voltadas a gerar desordens, jogar uma nacionalidade contra a outra, dividir e cooptar parte do aparelho estatal, para “provocar instabilidade por exemplo no Tibete e Xinjiang” (HADDICK apud LOSURDO, 2018, p. 358).

A China não tardou em buscar respostas para tais dilemas. Assim, ainda em 2000 foi lançada pelo presidente Jiang Zemin a campanha do Desenvolvimento do Grande Oeste, visando estabelecer corredor comercial e energético conectando a China aos vizinhos da Ásia Central (CLARKE, 2016). Nesse mesmo sentido, a China foi impulsionada a criação em 2001 da Organização da Cooperação de Xangai (OCX) - junto à Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão -, tendo como um de seus principais eixos o combate multilateral à proliferação de grupos extremistas na Ásia Central. A organização nasceu com a prioridade de combater os três males (separatismo, terrorismo e fundamentalismo), no contexto da Guerra Global ao Terror (GGT) desencadeada por Washington - um tanto problemática dado que esta não poderia avançar sem debelar o apoio de dois aliados do movimento jihadista, Arábia Saudita e Paquistão (COCKBURN, 2015).

No entanto, questões geoestratégicas mais amplas impediram que os Estados Unidos mantivessem uma postura de apoio ostensivo às movimentações separatistas de Xinjiang. Na esteira dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001 e do apoio chinês à GGT, os Estados Unidos passaram a ensejar esforços em prol da inclusão do ETIM na lista de grupos terroristas reconhecidos pela ONU. As intervenções estadunidenses decorrentes da GGT modificaram o panorama de atuação do ETIM, que passou a enfrentar tropas paquistanesas e dos Estados Unidos, além das chinesas, no conjunto de países da Ásia Central. O grupo - que entre 1990 e 2001 havia cometido mais de 200 atos de terrorismo, especialmente contra civis e órgãos de Estado chineses - teve diversos integrantes capturados e levados à Guantánamo, além de ter seu líder, Abu-Muhammad al Turkestani, morto em 2003 (BANDEIRA, 2014).

Ainda assim, Anwar Yusuf Turani autoproclamou-se, em 2004, chefe do governo do Turquestão Oriental - sediado em Washington, ainda que sem reconhecimento pelo governo estadunidense -, evidenciando uma possível inflexão no cenário dos enfrentamentos (BANDEIRA, 2014). Essa inflexão tomaria forma perante os avanços da estratégia de Pequim de criar o Corredor Econômico China-Paquistão, integrando o porto de Gwadar, no Paquistão, à região de Xinjiang. Este projeto representava, para além de um arranjo de cooperação regional, um importante passo para o sucesso da estratégia chinesa de superação de possíveis obstruções de sua segurança energética.

Em 2009, um levante seria protagonizado em Urumqi, capital de Xinjiang, deixando 197 mortes e mais de 1.700 feridos e evidenciando uma nova etapa de internacionalização do conflito. Segundo o Departamento de Segurança Pública de Xinjiang, os métodos terroristas se tornaram

cada vez mais violentos; em 1999, num esconderijo encontraram 5.000 granadas caseiras do grupo terrorista Kuresh, em 2006, 15.000 armas contrabandeadas do exterior foram apreendidas⁹. Diversos foram os atentados terroristas praticados por grupos afins às perspectivas separatistas entre 1990 a 2020, matando um grande número de pessoas inocentes e centenas de policiais. Além destes eventos ocorridos na capital de Xinjiang, Urumqi, em 2009, também ocorreram na Praça da Paz Celestial, em 2013, e na estação de trem de Kunming, em 2014. Os documentários *Fighting terrorism in Xinjiang*¹⁰, e *A mão negra - ETIM e terrorismo em Xinjiang*¹¹, produzidos pela CGTN, abordam com excelência tais questões. Aliás, milhares destes terroristas se vincularam ao Estado Islâmico durante a guerra na Síria.

Segundo Fuller e Starr (2003, p. 46), os Estados Unidos têm preocupações sobre a natureza do futuro papel da China no cenário internacional e por isso Washington exerce pressão sobre Pequim através do através da Uyghur card e seu potencial desestabilizador. Trata-se de uma política voltada ao desmembramento da China, excluindo, além de Xinjiang, Mongólia Interior e Manchúria e Tibete - no último caso mobilizando uma suposta bandeira da não-violência como elemento para o Grande Jogo estadunidense na região (LOSURDO, 2012, p. 245-254). Além do mais, como destacaram Reed e Raschke (2010), os Estados Unidos assumem uma postura moderada perante o ETIM, na medida em que inserem o agrupamento nas listas-negras do terrorismo vinculadas ao financiamento e imigração, mas o mantém fora da lista de grupos terroristas estrangeiros reconhecidos pelo Departamento de Estado.

A questão intermitente de Xinjiang voltou à tona em 2020, quando as grandes agências de notícias internacionais, como a Reuters¹², afirmaram que a ONU tem relatos sobre um contingente de cerca de 1 milhão de muçulmanos uigures em “campos de reeducação” na China. Contudo, não há nenhum documento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR)¹³ sobre o assunto, mas sim relatos do grupo de ativistas Rede de Defensores dos Direitos Humanos da China (Chinese Human Rights Defenders - CHRD), sediado em Washington e patrocinado, entre outros, pela NED¹⁴. Apesar do frenesi na mídia ocidental, cerca de 54 países, dentre os quais muitos de maioria populacional muçulmana, defenderam oficialmente em uma conferência da ONU as medidas chinesas de combate ao extremismo terrorista na região¹⁵.

Nesse contexto o governo chinês tem estendido as políticas para as minorias étnicas. Com o documento *Autonomia Regional para Minorias Étnicas na China* (2005), do Gabinete de Informação do Conselho de Estado da República Popular da China, a China estabeleceu, em 2003, 155 áreas autônomas étnicas, somando ainda 30 prefeituras autônomas e 120 municípios autônomos. Quer dizer: além de usufruir dos mesmos direitos de outros órgãos estatais, possuem direito de formular regulamentos de autogoverno de modo a atender às condições específicas do grupo étnico, incluindo uso e desenvolvimento de seus idiomas, liberdade de crença religiosa e costumes, autonomia da formulação de políticas educacionais e culturais, etc¹⁶.

9. Ver documentário, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B-jgSOYRZqlo>

10. Ver documentário, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=B-jgSOYRZqlo>

11. Ver documentário, disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2019-12-07/The-black-hand-ETIM-and-terrorism-in-Xinjiang-MepKpOPAKA/index.html>

12. Ver notícia original, disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-china-rights-un/u-n-says-it-has-credible-reports-that-china-holds-million-ughurs-in-secret-camps-idUSKBN1KV1SU>

13. Ver relatório da ONU, disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23452&LangID=E>

14. Ver notícia sobre financiamento do grupo ativista, disponível em: <https://thegrayzone.com/2018/08/23/un-did-not-report-china-internment-camps-uyghur-muslims/>

15. Ver reportagem do Global Times, disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/1168522.shtml>

16. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/28/content_18127.htm

Embora a China contabilize 56 etnias, 91,64% são chineses étnicos (han), 1,27% de zhuangs, e todas as demais abaixo de 1%, conforme o China Ethnic Statistical Yearbook 2016. Pode-se dizer que há uma região core habitada pela população han e circundada por outras regiões, incluindo Xinjiang, Tibete, Mongólia Interior, Manchúria e outras províncias menores. A região de Xinjiang é habitada por pouco mais de 20 milhões de habitantes, cerca de 1,4% da população da China, distribuídos em 47 grupos étnicos, com aproximadamente 45% de uigures (turcofonos islâmicos), 41% de chineses han, 7% de cazaques, 7% de huis (chineses muçulmanos), além de outras minorias menos expressivas (mongóis, quirguizes, etc.). São 1,66 milhões de km², representando 1/6 do território chinês e com cerca de 5,5 mil km de fronteira com outros países: com a Mongólia, ao nordeste; com a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão e o Tajiquistão ao oeste; e com o Afeganistão, o Paquistão e a Índia ao sudoeste. Essas unidades administrativas gozam de especificidades, de acordo com a Lei de Autonomia Étnica Regional¹⁷.

17. Ver detalhes no site oficial do governo chinês, disponível em: <http://www.china.org.cn/english/features/43608.htm>

Figura 2 - Localização de Xinjiang



Fonte: Fevrier (2017).

No contexto da escalada das narrativas anti-chinesa, Pequim tem trabalhado para dirimir os intentos separatistas com maior ênfase no consentimento do que na coerção, distintamente dos primeiros momentos após a revolução. É nesse quadro, pois, que se enquadra o documento intitulado A luta contra o terrorismo e o extremismo e a proteção dos direitos humanos em Xinjiang¹⁸, combinando o combate implacável da influência de separatistas, extremistas religiosos e terroristas à busca de promoção de ainda mais direitos aos povos uigures. Além disso, o governo chinês

18. Ver documento completo em: http://news.cn/english/2019-03/18/c_137904166.htm

tem buscado promover, por um lado, políticas de reconhecimento, como através da construção de mais de 35.000 mesquitas - muito mais que as 2.300 na França, 2.106 nos Estados Unidos ou 1.600 na Grã-Bretanha, que mesmo numa base per capita daria cerca de três vezes mais mesquitas no país oriental. E, por outro, políticas distributivas via desenvolvimento. Para se ter uma ideia, o Escritório de Informação do Conselho de Estado (SCIO) divulgou um relatório apresentando o desenvolvimento econômico e social nos últimos 70 anos na Região Autônoma Uigur de Xinjiang, destacando 1) o aumento do PIB de 791 milhões de yuans em 1952 para 1,22 trilhão de yuans em 2018, um crescimento médio anual de 8,3%; 2) mais de 2,31 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza entre 2014 a 2018; 3) e o PIB per capita aumentou 37,7 vezes com base no ajuste da inflação para 49.475 yuans¹⁹. Além do mais, a Associação Mundial de Medicina Natural declarou Xinjiang como uma das quatro regiões do mundo com maior média de longevidade, tendo o maior número de pessoas centenárias por milhão de pessoas da China (LIANGQI, 2012).

Apesar do desenvolvimento econômico, o desafio para a estabilidade local segue sendo as tensões inter-étnicas. Por vezes, ações afirmativas como educação bilíngüe aumenta convívio e tensões; os funcionários responsáveis pela execução de obras eventualmente não tem familiaridade com a situação local; e a própria securitização da região, com controles mais rígidos, gera conflitos (ZHANG; MCGHEE, 2014). Ademais, as desigualdades sociais provocam ressentimento em uigures, enquanto muitos se sentem privados de reconhecimento em termos políticos, culturais e religiosos. Para tanto, Pequim tem buscado combinar a promoção do desenvolvimento com a repressão aos focos de desestabilização (HAO; LIU, 2012). Isto é, em meio ao mais notável processo de modernização e mobilização social, o governo chinês tem de lidar com o imperativo de superar clivagens sociais, regionais e étnico-religiosas entrelaçadas, frequentemente fomentada por atores estrangeiros.

19. Ver reportagem da CGTN, disponível em: <https://news.cgtn.com/news/2019-07-30/How-Xinjiang-s-economy-and-society-developed-in-the-last-70-years-IK-cPHfKLGU/index.html>

A Nova Rota da Seda e a estratégia de contenção do separatismo

Em razão de sua posição estratégica, Xinjiang é uma das regiões que mais tem recebido investimentos oriundos da Nova Rota da Seda. Não obstante, em março de 2015, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma emitiu um documento intitulado Visão e Ações para Promover a Construção Conjunta da Faixa Económica da Rota da Seda e da Rota Marítima da Seda do Século XXI onde estabelece o quadro político para o desenvolvimento da iniciativa. No tocante aos papéis regionais dentro da BRI, o documento afirma que deve-se “tirar proveito da vantagem geográfica particular e do papel da Região Autônoma Uigur de Xinjiang como uma janela importante para se abrir ao Oeste, aprofundar o intercâmbio e a cooperação com os países da Ásia Central, Ásia Meridional e Ásia Ocidental, formar um importante ponto de conexão para os transportes e comunicações, um centro de comércio, logística, cultura, ciência e educação, criar uma zona econômica central na Faixa Económica da Rota da Seda.” (CHINA, 2015, p. 1). A XUAR representa o território que entrelaça i) o comércio fronteiriço com os países da Ásia Central, ii) o

acesso direto aos recursos energéticos e matérias primas e iii) os desafios securitários daquela região.

Através dos investimentos em infraestrutura, a Nova Rota da Seda tem gerado empregos e desenvolvimento no oeste chinês (HAYES, 2015). Para 2017, por exemplo, o orçamento foi estipulado em 170 bilhões de yuans destinados a construção de rodovias, 8,1 bilhões para as ferrovias e 4,8 bilhões para a aviação civil, com os dois últimos tiveram aumentando 50% do orçamento em relação ao de 2016 (WEIHUA; JIA, 2017) – um montante total de \$27,2 bilhões de dólares. Nos últimos anos, a escala da rede de infraestrutura de transporte de Xinjiang aumentou consideravelmente. Até o momento, Xinjiang conta com uma malha ferroviária de mais de 6.200 quilômetros, com 21 aeroportos de transporte civil e com vias expressas que ultrapassam 5.200 quilômetros.

Com efeito, as autoridades da província autônoma já estabeleceram como prioridade a função logística de Xinjiang dentro da Nova Rota da Seda, dada sua posição de enlace territorial entre o leste da China e a Ásia Central. Atendendo à estratégia de desenvolvimento coordenado regional, o Planejamento da Rede de Transporte Abrangente da Região Autônoma de Xinjiang Uygur (2021-2050) vem sendo elaborado em conjunto com o governo central. Segundo Wang Xinlin (2020), apesar dos gargalos em termos de infraestrutura, mas é nítido o objetivo de converter Xinjiang na região de interconexão territorial com o exterior em área central da BRI.

A ideia de Xinjiang como central para a Nova Rota da Seda tem se tornado mais evidente (YAN, 2016). Trata-se de um enlace territorial, da conectividade através da Ásia Central até a Europa, implicando em redução de tempo e custo no acesso aos mercados estrangeiros. Até então, a forma mais prática de fazê-lo era através do Estreito de Malaca, no Mar da China, levando aproximadamente de 20 a 40 dias para chegar a seu destino (Europa, por exemplo). A rota via Xinjiang permite que os produtos chineses alcancem o mesmo destino em apenas 16 dias, através da construção de uma ferrovia de alta velocidade (11.179 quilômetros de extensão) que corta a Ásia Central, passando por Ürümqi, capital da XUAR, depois pela Ásia Central, Rússia por grande extensão da Europa, até chegar à Alemanha.

Figura 3 - Ferrovia entre Chongqing e Duisburg



Fonte: Chen e Mardeusz (2015)

Para além das vias de acesso aos mercados euroasiáticos, investe-se também na construção de gasodutos e oleodutos na XUAR. Ao longo do século XXI, a preocupação com a segurança energética tornou-se central em qualquer planeamento, pois os riscos de paralisia da economia ou de violações da soberania dependem do acesso aos recursos energéticos. Nesse sentido, a China tem buscado diversificar seu abastecimento, escapando a qualquer forma de dependência, sobretudo de regiões instáveis como o Oriente Médio. Da mesma forma, o governo chinês busca diminuir a dependência do Estreito de Malaca como rota de abastecimento, região por onde passa cerca de 80% do suprimento do país (YIWEI, 2016). Com a Nova Rota da Seda e a facilitação do acesso à Ásia Central, a China tende a diversificar os fornecedores de energia, recursos minerais e alimentos. Isto permitirá que o país acesse os suprimentos energéticos vindos tanto do Oriente Médio quanto da Ásia Central, garantindo vitalidade aos seus índices de crescimento econômico (BRUGIER, 2014; FALLON, 2015).

Figura 4 – Principais recursos naturais de Xinjiang e da Ásia Central

CENTRAL ASIA, XINJIANG PRC MARKETS AND TRADING PARTNERS*						
Country/region	Principal natural resources	Primary farm products and industries	Major exports	Major imports	Former Soviet Union	Other
Kazakhstan	Oil and gas, chrome, iron ore, coal, gold, copper, lead-zinc ore, tungsten	Wheat, barley, meat, wool, metallurgy, textiles, machine building, petrochemicals	Oil and gas, coal, nonferrous metallurgy, grain, garments, footwear	Machinery, oil and gas, processed food and beverage, ferrous metallurgy	Russia, Ukraine, Uzbekistan, Kyrgyzstan	China, Germany, Sweden, Switzerland
Kyrgyz Republic	Hydroelectricity, gold, mercury, uranium, coal, cesium, antimony	Tobacco, livestock, wool, metallurgy, agro-processing, electronics, textiles, sugar	Agro-machinery, wool, tobacco products	Oil and gas, wheat, processed food, machinery, chemicals, light industrial products	Russia, Ukraine, Uzbekistan	Germany, Bulgaria, Czech & Slovak Republics, China
Uzbekistan	Oil and gas, gold, coal, silver, copper, lead-zinc ore, tungsten	Cotton, fruits and vegetables, textiles, cotton harvesters, textile machinery, metallurgy	Cotton, gold, gas, fertilizers, light industrial goods	Machinery, oil and gas, chemicals	Russia, Ukraine, Kazakhstan, Kyrgyzstan	Switzerland, South Korea, Turkey, China
Xinjiang PRC	Oil and gas, coal, gold, cotton, grapes	Cotton, corn, sugar beet, animal husbandry, minerals extraction, petrochemicals, textiles	Sugar, maize, tomato ketchup, pears, hops, cotton, sheep's casings, wool, garments, carpets	Steel products, chemical raw materials, fertilizers, building materials	Kazakhstan, Uzbekistan, Kyrgyzstan, Russia, Ukraine	NA

*For purposes of this study, Central Asia refers to Uzbekistan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, and Xinjiang PRC.

Fonte: Central Asia (2017).

Deve-se ressaltar que Xinjiang é extremamente importante para a Nova Rota da Seda, não somente pelos recursos energéticos, como petróleo e gás, presentes no seu próprio território, mas também pela condição de espaço de conexão de todo tipo de infraestrutura. A XUAR tem sido objeto de uma grande expansão do comércio transfronteiriço entre diversos Estados asiáticos e a China (ELMER, 2011). Mas a questão de fundo ultrapassa a dimensão econômica, pois o oeste chinês é parte da reconstrução nacional, da integração regional e da projeção global da China. Em outras palavras, há um Novo Grande Jogo (RASHID, 2003) que passa por Xinjiang, na medida que desta região dependem a integração territorial chinesa e sua liderança sobre a integração regional impulsionada via OCX e Nova Rota da Seda. Não se deve esquecer que em um potencial cenário de ruptura do tráfego no Estreito de Malaca, os estrategistas chineses desenvolveram dois planos de contingência: o primeiro é a ligação do Paquistão (porto de Gwadar) até Xinjiang e o segundo a ligação de Mianmar (porto de Sittwe) até Yunnan. São, pois tanto vias de segurança energética, quanto de transporte de bens (CARRIÇO, 2007, p.14).

Figura 5 - Xinjiang e a integração da infraestrutura regional



Fonte: Ma (2019).

Dada a complexidade do projeto, estas dimensões acabam se interconectando. No caso da ligação com o porto paquistanês, cabe indicar que a cidade de Gwadar está situada em zona paquistanesa também afetada pela atuação de movimentos separatistas, na província do Baluchistão, onde atua o Exército de Libertação do Baluchistão. Até 2007 o Paquistão possuía apenas dois portos comerciais, situados em Karachi e Bin Qasin. Ciente da vulnerabilidade de ambos frente aos possíveis ataques da Índia - que em 1971 alvejou o complexo portuário de Karachi com mísseis -, há décadas o Paquistão almejava a construção de um terceiro complexo, com profundidade territorial capaz de protegê-lo de eventuais movimentações indianas. Aliás, esta estratégia de estabelecer um “colar de pérolas” que se estenda desde a ilha de Hainan, que passa pelo arquipélago das Spratly, pelo Camboja, Tailândia, por Mianmar (ilhas Coco, ilha de Hainggyi, ilha Zadetkyi Kyun, portos de Sittwe, Kyaukpyu, Bassein, e Mergui), Sri Lanka e Bangladesh até à entrada do Golfo Pérsico (porto de Gwadar) tem vindo a suscitar preocupações aos estrategistas estadunidenses, indianos e iranianos (CARRIÇO, 2007).

Para lidar com esse cenário de instabilidade da região e da possibilidade de internacionalização do conflito, o governo chinês formatou diversas estratégias. A promoção da migração de população han para o oeste chinês constitui, nesse sentido, importante pilar de diluição da capacidade dos grupos extremistas islâmicos ampliarem seus laços com a população (DILLON, 2011), ainda que a imposição da população han nos negócios regionais - principalmente na gestão das atividades agrícolas e no acesso aos cargos públicos - tenha ampliado, de certa forma, o descontentamento com o governo chinês por substancial parcela da população originária da região (HAYES, 2015; TEDESCHI, 2015).

Por outro lado, o impulsionamento da interiorização do projeto de desenvolvimento chinês, preocupação enfatizada desde a elaboração

do projeto Grande Desenvolvimento do Oeste, tem visado a diminuição das desigualdades regionais e a maior integração da economia nacional. Ademais, o contexto de cooperação da China com o Paquistão potencializou a importância de Xinjiang no conjunto do projeto de desenvolvimento chinês. O Corredor Econômico China-Paquistão é demarcado por uma vasta rede de infraestrutura, de cerca de 3.000 km de extensão, indo desde o porto de águas profundas no Mar da Arábia, em Gwadar, no Paquistão, até a cidade de Kashgar, na província de Xinjiang. Além de contribuir para dirimir as instabilidades securitárias do país vizinho, sua implementação corrobora os esforços chineses para evitar eventual check point estratégico no Estreito de Malaca. Por fim, o robustecimento da OCX - tendo como prioridade securitária o combate aos três males (terrorismo, separatismo e fundamentalismo) - permite a multilateralização do combate aos grupos extremistas locais.

Em suma, pode-se dizer que as questões securitárias de Xinjiang apresentam uma dimensão multifacetada dos desafios do governo chinês em âmbitos nacional, regional e até global. E, como destacou Mackerras (2015), ainda que as potências ocidentais sigam manobrando o discurso em prol da defesa dos direitos humanos na região, questionando as medidas de contenção ao terrorismo do PCCCh, dificilmente o priorizarão diante das oportunidades econômicas que progressivamente surgem em Xinjiang, como fruto da execução dos vigorosos projetos de infraestrutura em curso. Dessa forma, cabe avaliar como a Nova Rota da Seda, como grande estratégia de inserção internacional da China, interage com a capacidade do país lidar com o desenvolvimento, a integração e a estabilização securitária da porção oeste de seu território, ao passo que impulsiona a ligação com a Ásia Central e demais regiões cruciais para o êxito das pretensões do gigante asiático.

Considerações finais

Xinjiang é uma região estratégica, e o governo chinês reconhece o imperativo de superar muitas clivagens sociais, regionais e étnico-religiosas ali existentes, inclusive a eliminação da pobreza extrema. Trata-se de um território crucial para a unidade nacional de um país multiétnico, bem como para continentalização do desenvolvimento chinês. É o espaço de enlace territorial do comércio e da integração regional com vários países vizinhos, sem o qual a OCX ficaria comprometida. Essa província é também rota infraestrutural essencial para a segurança do suprimento de recursos naturais, alimentos e energia para a economia chinesa.

Por toda sua importância, Xinjiang está no epicentro de dilemas securitários chineses. O transbordamento dos grupos terroristas e a aposta de Washington e seus aliados na desestabilização e desmembramento da China, torna a questão central para as autoridades chinesas. A guerra de informações promovida pelos Estados Unidos, pois, é parte de uma estratégia mais ampla de imposição de constrangimentos à projeção global da China. Tal estratégia de contenção inclui não apenas o fomento ao separatismo em Xinjiang, mas também no Tibete, em Taiwan e em Hong Kong, bem como o estímulo aos conflitos no Mar do Sul da China e a

potencialização de posturas ideológicas anti-chinesas pelo mundo. Tudo isso ao passo em que os estadunidenses reforçam sua presença militar no Pacífico (Guam, Filipinas, Coreia do Sul, etc.), buscam sabotar a estabilidade política do sistema de governo chinês e recrudescem a Guerra Comercial. Isto é, a narrativa anti-chinesa sobre Xinjiang diz mais sobre os objetivos de Washington do que sobre as contradições étnicas-sociais-religiosas da China.

Parece, pois, que o futuro da região é decisivo para o desenrolar do processo da reconstrução nacional da China, iniciado em 1949, para a reconfiguração do sistema sinocêntrico e para a confirmação da Nova Rota da Seda - esta última uma espécie de projeto chinês de globalização. E, indubitavelmente, o êxito da iniciativa chinesa tende a ser variável chave na encruzilhada sistêmica, em que colidem dinâmicas globais distintas, lideradas por Washington e Pequim.

Referências

- AMIN, Samir. Los desafíos de la mundialización. México: Siglo XXI, 1996.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A Segunda Guerra Fria. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A desordem mundial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BERLIE, Jean (edited). China's Globalization and the Belt and Road. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 41-56.
- BRUGIER, Camille. China's way: the New Silk Road. Paris: European Union for Security Studies, 2014.
- CARRIÇO, M.A.G. Uma "pérola" perto de um mar de petróleo: a importância do porto de Gwadar para a China. Revista Militar, 2007. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/217>. Acesso em 01 out. 2019.
- CENTRAL ASIA. Xinjiang PRC markets and trading partners. Central Asia, 2017. Disponível em: <http://images.pennwellnet.com/ogj/images/ogj2/96244901.gif>. Acesso em: 17 ago. 2017.
- CHEN, Xiangming; MARDEUSZ, Julia. China and Europe: reconnecting across a New Silk Road. The European Financial Review, 10 fev. 2015. Disponível em: <https://www.europeanfinancialreview.com/china-and-europe-reconnecting-across-a-new-silk-road/>. Acesso em: 23 set. 2020.
- CHINA. Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road. 2015. Disponível em: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html. Acesso em: 18 ago. 2017.
- CHINA-BRITAIN BUSINESS COUNCIL – CBBC. One belt one road: a role for UK companies in developing China's new initiative, new opportunities in China and beyond. Londres, 2016. Disponível em: <http://files.chinagoabroad.com/Public/uploads/v2/uploaded/attachments/1509/OBOR-1-New-Opportunities-in-China-and-Beyond.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.
- CLARKE, Michael. Beijing's March West: opportunities and challenges for China's Eurasian pivot. Orbis, v. 60, n. 2, p. 296-313, 2016.
- COCKBURN, Patrick. A origem do Estado Islâmico. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.
- DILLON, Michael. Death on the Silk Route: violence in Xinjiang. BBC News, Londres, 2011. Disponível em: www.bbc.com/news/world-asia-pacific-14384605. Acesso em: 18 ago. 2019.
- ELMER, Franziska. Tibet and Xinjiang: Their fourfold value to China. Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies. v. 9, n. 2, p. 1-14, set./dez. 2011.
- FALLON, Theresa. The New Silk Road: Xi Jinping's grand strategy for Eurasia. American Foreign Policy Interests. v. 37, n. 3, p.140-147, 2015.
- FEVRIER, Vincent. Security in Xinjiang Province and the threat of ISIS attacks in China. Newton Aycliffe: Global Intelligence, 2017.

- FULLER, Graham; STARR, Frederick. *The Xinjiang Problem*. Mariland: The Johns Hopkins University, 2003.
- HAYES, Anna. *The Silk Road revisited? Locating Xinjiang in the China Dream*. Peer-reviewed Conference Paper East Asia Security Symposium and Conference, Beijing, 2015.
- HAO, Yufan; LIU, Weihua. Xinjiang: increasing pain in the heart of China's borderland. *Journal of Contemporary China*. v. 21, n. 74, p. 205-225, 2012.
- HEGEL, G. W. F. *Filosofia da História*. Brasília: UnB, 1999.
- LIANGQI, Lin. *The strength of democracy: how will the CPC march ahead*. Beijing: China Intercontinental Press, 2012.
- LOSURDO, Domenico. *Um mundo sem guerras*. São Paulo: UNESP, 2018.
- LOSURDO, Domenico. *A não violência: uma história fora do mito*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- MA, Alexander. This map shows a trillion-dollar reason why China is oppressing more than a million Muslims. *Business Insider*, 23 fev. 2019. Disponível em: <https://www.businessinsider.nl/map-explains-china-crackdown-on-uighur-muslims-in-xinjiang-2019-2/>. Acesso em: 23 set. 2020.
- MERCATOR INSTITUTE FOR CHINA STUDIES. Mapping the Belt and Road initiative: this is where we stand. *Mercator Institute for China Studies*, 07 jun. 2018. Disponível em: <https://mercics.org/en/analysis/mapping-belt-and-road-initiative-where-we-stand>. Acesso em: 23 set. 2020.
- MILLWARD, James. *Eurasian crossroads: a history of Xinjiang*. New York: Columbia University Press, 2007.
- PAUTASSO, Diego. A geografia do desenvolvimento da Ásia-Pacífico: as particularidades do caso chinês. *Boletim Gaúcho de Geografia*, v. 34, n. 1, p. 37-56, 2009.
- PAUTASSO, Diego. UNGARETTI, Carlos. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sino-cêntrico. *Estudos Internacionais*. v. 4, n. 3, p. 25-44, 2017.
- PINTO, Eduardo. O eixo sino-americano e as transformações do sistema mundial: tensões e complementaridades comerciais, produtivas e financeiras. In: LEÃO, Rodrigo; PINTO, Eduardo; ACIOLY, Luciana (Org.). *A China na nova configuração global*. Brasília: Ipea, 2011.
- RASHID, Ahmed. *Jihad*. São Paulo: Cosac&Naify, 2003.
- REED, J. T.; RASCHKE, D. *The ETIM: China's islamic militants and the global terrorist threat*. Santa Barbara: Praeger, 2010.
- TEDESCHI, Aline. *Os Uigures em Xinjiang: autodeterminação ou terrorismo?*. São Paulo: NEAI/IPRI/UNESP, 2015.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações diplomáticas da Ásia*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *Ásia no Sistema Internacional: o primado neowestfaliano e as bases da multipolaridade*. In: *Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, 2007, Brasília/DF. *Anais*. Brasília, DF: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008.
- WANG, Xinlin. Ideias e políticas para o desenvolvimento econômico do transporte de Xinjiang no contexto do Um Cinturão Uma Rota. *Technology and Economic Guide*, v. 28, n. 16, p. 172-173, 2020.
- WEIHUA, Mao; JIA, Cui. Xinjiang to invest huge amount for highway network. *China Daily*, 2017. Disponível em: www.chinadaily.com.cn/china/2017-01/18/content_27984032.htm. Acesso em: 17 ago. 2017.
- YAN, Hailong. *The Silk Road Economic Belt, New Opportunities for the Opening-up and Development of Xinjiang*. Economy and Management Publishing House, Beijing, 2016.
- YIWEI, Wang. *The Belt and Road Initiative: what will China offer the world in its rise*. Beijing: New World Press, 2016.
- YIWEI, Wang. China's "New Silk Road": a case study in EU-China relations. In: AMIGHINI, Alessia; BERKOFISKY, Axel (Ed.). *ISPI Report Xi's Policy Gambles: the Bumpy Road ahead*. Milano: ISPI, 2015, p. 93-109.
- ZHANG, Shaoying; MCGHEE, Derek. *Social Policies and Ethnic Conflict in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

Competição entre China e Estados Unidos na América Latina: evolução, perspectivas e implicações no contexto do COVID-19



China-United States competition in Latin America: evolution, perspectives, and implications in the COVID-19 context

La competencia entre China y Estados Unidos en América Latina: evolución, perspectivas e implicancias en el contexto del COVID-19

M. Florencia Rubiolo¹
Diego Telias²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p43

Recebido em: 31 de agosto de 2020
Aprovado em: 29 de junho de 2021

RESUMO

Na última década, a China se estabeleceu como um ator-chave no sistema internacional e sua influência se irradia para todos os cantos do mundo. A América Latina não é exceção a esse fenômeno. A participação econômica da China na região teve impactos políticos que levaram à competição inevitável com os Estados Unidos. É neste contexto de competição que surge a pandemia COVID-19, com profundas consequências para os países latino-americanos. O objetivo deste artigo é analisar as relações entre a América Latina e a China no contexto da competição com os Estados Unidos e a pandemia do COVID-19. O artigo aborda como a competição evoluiu, principalmente na área da saúde após o surto de COVID-19. Para isso, são discutidas as principais ações da China na região a partir de uma perspectiva teórica da economia política internacional e a partir de conceitos como diplomacia de máscaras e “wolf warrior diplomacy”.

Palavras-chave: China. América Latina. Estados Unidos. COVID-19. Rota da Seda Sanitária.

ABSTRACT

In the last decade, China has established itself as a key player in the international system and its influence irradiates to all corners of the world. Latin America is no exception to this phenomenon. Chinese economic involvement in the region had political impacts that have led to inevitable competition with the United States. It is in this context of competition that the COVID-19 pandemic emerges bringing profound consequences for Latin American countries.

1. CIECS (CONICET y UNC) Doctora en Relaciones Internacionales (UNR, Argentina). Investigadora Adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET, CIECS). Correo electrónico: frubiolo@gmail.com

2. Pontificia Universidad Católica de Chile & Universidad ORT Uruguay. Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile (Becario CONICYT PFCHA/DOCTORADO BECAS NACIONALES/2019 – 2119032) y docente de la Facultad de Administración y Ciencias Sociales de la Universidad ORT Uruguay. Correo electrónico: detelias@uc.cl

The aim of this article is to analyze the relations between Latin America and China in the context of competition with the United States and the COVID-19 pandemic. The article addresses how competition has evolved, particularly in the health area after the COVID-19 outbreak. To this end, the main actions of China in the region are discussed from a theoretical perspective of political economy and drawing on concepts as mask diplomacy and wolf warrior's diplomacy.

Keywords: China. Latin America. United States. COVID-19. Health Silk Road.

RESUMEN

En la última década, China se ha consolidado como un actor clave en el sistema internacional y su influencia se irradia a todos los rincones del mundo. América Latina no es una excepción a este fenómeno. La participación económica china en la región tuvo impactos políticos que han llevado a una competencia inevitable con Estados Unidos. Es en este contexto de competencia donde surge la pandemia COVID-19 que trae profundas consecuencias para los países latinoamericanos.

El objetivo de este artículo es analizar las relaciones entre América Latina y China en el contexto de la competencia con Estados Unidos y la pandemia de COVID-19. El artículo aborda cómo ha evolucionado la competencia, particularmente en el área de la salud después del brote de COVID-19. Para ello, se discuten las principales acciones de China en la región desde una perspectiva teórica de economía política internacional y a partir de conceptos como la diplomacia de las mascarillas y la "wolf warrior diplomacy".

Palabras clave: China. América Latina. Estados Unidos. COVID-19. Ruta de la Seda Sanitaria.

Introduction

The world has profoundly changed since 1978, when Deng Xiaoping took the first steps that led to China's integration into the world economy some decades later. The process of opening-up and the market-driven reforms arrived at a major milestone in 2001 when the country entered the World Trade Organization. This symbol of the PRC's economic transformation was followed a few years later, in 2010, by its consolidation as a global economic player becoming the second largest world economy.

Today, China's role as a global power is unquestionable and its influence irradiates to every corner of the world. Latin America and the Caribbean (LAC) is not an exception, as Beijing's interest in approaching the region has been growing steadily in the last two decades. Almost every LAC economy has seen an unprecedented growth in its export numbers, related to China's enormous demand. Among other commodities, exports of copper, crude oil, iron ore and soybeans skyrocketed, starting a decade-long commodity boom from 2003. Given LAC countries economic structure, trade became the outstanding pillar of bilateral relations as Chinese needs of natural resources soared.

Almost twenty years went by, China already has a foot in the region in many more dimensions and multilateral and bilateral aspects than at the beginning of the century. Contemporary China's emerging impacts on the world are evolving in all manner of messy and complex ways which make analysis difficult; in that sense economic engagement has

political impacts, whether it is planned or not (GARLICK, 2020). China's engagement in Latin America, encouraged by domestic needs, have led to inevitable competition with the United States, an aspect that is observed in several regions of the world, though in Latin America acquires greater importance given that for decades it has been considered the backyard of the US. In the context of a more active Chinese policy in LAC through the Belt and Road Initiative and Trump's tougher position as a response, the COVID-19 pandemic struck.

Our goal in this paper is to analyze the relations between Latin America and China in the context of a competition with the United States and the emergence of the COVID-19 pandemic. While it is not the purpose of this article to delve into the differences within the region, it is worth noting that relations with China and competition have been different in each country. As a guiding question we propose to outline how the competition between the two powers evolved with a particular focus in the health area, before and after the outbreak of the pandemic. This will allow us to fully delve into the relations between China and Latin America and discuss China's main foreign policy actions in the region within the framework of this competition and COVID-19 in the health arena. The theoretical approach reflects a political economy perspective, underlining the relation between both aspects in Chinese international and foreign policy, as well as the articulation between economic means and political goals, and the use of economic incentives and sanctions or threats, to influence a third State's behavior (BALDWIN, 1985; BLANCHARD; RIPSAMAN, 2013).

The article is structured as follows: after the introduction, in section two we analyze how the competition between the United States and China took shape from the Obama's pivot to the Trump administration but also considering this competition as an inevitable phenomenon accounting Chinese foreign policy as a response to domestic needs rather than a search for positioning in the global level. In the third section, we describe in detail this competition in the health area, focusing on the Health Silk Road, the debates on the World Health Organization and contextualizing the emergence of the pandemic. In the fourth section, the central part of the article, we analyze the competition of the United States and China towards Latin America in this new context of COVID-19, considering the so-called mask diplomacy and wolf warriors' diplomacy. We conclude this article with brief final remarks.

China, the United States and the emerging global competition.....

Implications of a rising China have been analyzed through different theories of international relations. One cornerstone of this debate is the conclusion of Allison (2017) that war between China and the United States (US) is likely, based on the "Thucydides Trap" which means that when a rising power threatens to displace the incumbent, war is the likeliest result. This pessimistic view is shared by many realists' scholars that consider that mutual fears and incompatible strategic objectives will predestinate both countries to an intense competition (FRIEDBERG, 2011;

MEARSHEIMER, 2014). As Walt said, “for realists, therefore, China’s rise is not good news and it is likely to have deleterious effects on global stability” (2018, p. 14).

Liberal scholars offer more optimistic visions as they focus on the interdependent condition of our world which connected with global institutions and skillful diplomacy have consequences of discouraging war, so it could limit potential rivalry and offer a cooperation path. Ikenberry (2018) underlines, from a liberal perspective, the capacity of the American liberal order to survive due to its integrative tendency, shared leadership, how economic gains are spread, and the capacity to accommodate different models of capitalism and strategies of development. Following this idea, this author argues that even if China’s rise could end US hegemony, the liberal world order will hardly be undermined.

This debate goes beyond this simplification between realist and liberal approaches. Some scholars prefer a state’s agency approach instead of structural explaining forces that prioritize only changes in distribution of power. Foot (2014), for example, focuses on constraints on conflict that are insufficiently appreciated in the realist approaches, as the domestic political-economic priorities of both countries. Others also argue that China has not enough power to challenge the US position in the world order (SHAMBAUGH, 2013) and its capabilities are far behind as it does not have a high GDP per capita, its military gap with the US is still huge, and its soft power is not well developed yet.

Going beyond the theoretical aspect, it is necessary to analyse the growing competition between China and the United States in recent years, of which BRI seems to be one of the latest chapters. Actis and Creus (2020) distinguish three moments in this dispute: the pivot strategy during the Obama administration starting in 2011, Xi Jinping’s arrival to power in 2013, and Trump’s election. The accusations by former US President Donald Trump appear to have marked a turning point in relations. While the concerns and discussions about China’s growth precede this, his rhetoric about the trade imbalance marks one of the key points in this competition. However, the US accusations went beyond the trade balance and pointed to China’s subsidies in key sectors, the issue of intellectual property rights and the difficulty of participating in public acquisitions in China (ROSALES, 2020).

In that sense, US competition with China is not merely commercial but also technological. The main concern seems to be centered on China’s advances in science and technology. This competition in the technological dispute implies a structural and systemic conflict, a tension between an established and an emerging power. However, it is worth noting that this conflict or competition is prior to the pandemic and what COVID-19 did was to make it more evident (ACTIS; CREUS, 2020). So what is explained below is part of a much more complex scenario of this competition.

In 2019 this competition seemed to focus on the Belt and Road Initiative which is a Chinese emblematic economic and political strategy, with a focus on investment in infrastructure designed to “improve physical connectivity along a maritime and continental silk route” (MAYER,

2018, p. 1228). According to Nolan (2019, p. xxi), Xi Jinping has made the new Silk Road “a key part of China’s international relations”. This Initiative was first introduced as the One Belt, One Road (OBOR) in September 2013, during Xi’s speech at Kazakhstan’s Nazarbayev University, where he proposed to build a “Silk Road Economic Belt”. In October 2013, he proposed to build a “21st Century Maritime Silk Road” during his speech at the Indonesian House of Representatives.

In 2015, this project was renamed as the Belt and Road Initiative (BRI) in an official document released by the National Development and Reform Commission (2015). The “belt” was designed to connect China to Europe through Central Asia and Russia; to the Middle East through Central Asia; and to Southeast Asia, South Asia and the Indian Ocean. The “road” seeks to connect China with Europe through the South China Sea and the Indian Ocean; and the South Pacific through the South China SEA (ALON; ZHANG; LATTEMANN, 2018). Six economic corridors were designed to meet these connectivity goals³. Seven years after the official launch, the Initiative has already surpassed the original territorial scope, becoming a global enterprise.

Since its inception, the Initiative has generated a great amount of academic discussion. Views among political analysts and intellectuals are diverse. Chinese motivations behind the BRI have become a central concern for studies around the world, ranging from a purely economic interpretation, to a geopolitical and strategic-centered approach. According to the first group, BRI is focused on enhancing an open economy and improving Chinese domestic development, as well as fostering international cooperation (ZHOU, 2019; ZOU, 2018). This perspective is in line with the official statements regarding the purpose and goals of the Initiative. In May 2017 the CCP released a guiding document, stating that the Belt and Road Initiative “is a Chinese proposal whose aim is to promote peaceful cooperation and common development around the world” (OFFICE OF THE LEADING GROUP FOR THE BELT AND ROAD INITIATIVE, 2017). Party leaders, and particularly Xi Jinping, have also stressed that BRI is a fundamental part in the path to achieving the “Chinese dream”, understood as the construction of a moderately well-off society, a rich and powerful country and a dynamic and happy people (PARRA PÉREZ, 2017; JOHNSON, 2016).

Domestic concerns come to the front when considering the economic motivations. Some of the interests fueling the plan are the need to consume China’s industrial over-capacity; to expand or find new markets for Chinese exports; the need to secure access to natural resources; and find new uses for surplus (CLARKE, 2018; YU, 2018). As Zhou (2019) points out, the BRI complements China’s economic restructuring and vice versa. The Initiative helps transform and upgrade the manufacturing industry and alleviate the problem of overcapacity in traditional Chinese industries increasing the demand of building materials (JOHNSON, 2016) and hi-tech industrial supplies for infrastructure projects abroad.

But besides the centrality of the domestic economic and political aspects of the plan, BRI also reflects strategic and geopolitical intentions and concerns related to China’s role as a leading world power (ALON;

3. The six corridors are the New Eurasian Land Bridge, the China-Mongolia-Russia Economic Corridor (CMREC), the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC), the China-Central and Western Asia Economic Corridor, the China-Indochina Peninsula Economic Corridor, and the Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor (BCIMEC).

ZHANG; LATTEMANN, 2018) and to the need to maintain regional stability. In line with this assertion, a common vision suggests that the Initiative is in fact a grand strategy. As Rolland (2018) argues, it is “an instrument at the service of the PRC’s vision for itself as the uncontested leading power in the region in the coming decades”. Clarke (2018) also adds that “BRI is an attempt to resolve the geopolitical dilemmas arising from China’s ‘hybrid’ strategic orientation [maritime and continental]; and as a response to the opportunities and challenges presented by the United States’ ‘pivot’ or ‘rebalance’ to the Asia Pacific from 2011”. According to Liang (2019), BRI is also pursuing the goal of becoming an alternative idea to complement and challenge existing international institutions.

Competition turned out to be inevitable given US perceptions and reactions to Chinese international behavior. But also, because of a more assertive and confident international policy emanating from Beijing, which was mainly a response to domestic needs. In this sense, it can China ends up emerging as a global power even if it was not a preconceived goal, mainly because of the multiple interlinkages between China’s domestic political economy and its external relations (GARLICK, 2019).

The health silk road and the WHO in China’s policy.....

Besides the highlighted economic and geopolitical dimensions of the Belt and Road Initiative, there are several other aspects included in this ambitious plan. Cultural, educational, and professional fields are also addressed as part of the Chinese strategy, and people-to-people diplomacy is fundamental in the diffusion of skills, knowledge, and cooperation (BENABDALLAH, 2019). The health dimension was considered as a part of the first documents issued by the government to materialize the BRI. As stated in the 2015 Vision and Actions document: “We should strengthen cooperation with neighboring countries on epidemic information sharing, the exchange of prevention and treatment technologies and the training of medical professionals, and improve our capability to jointly address public health emergencies”. (NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION, 2015).

China’s engagement with global health is not a new trend. During the sixties, Africa became a destination of China’s health programs. Following Algeria’s war against French colonialism, Beijing sent its first overseas medical team in 1963 to the country (BRAUTIGAM, 2011). From then on, China’s aid and programs towards the continent increased, paralleling the deepening of diplomatic ties. Most recently, during the Ebola crisis in 2012-2014, China launched an unprecedented response to the epidemic in west Africa, which became its largest ever health emergency relief overseas (TANG; ZHIHUI; WENKAI; CHEN, 2017).

Regarding the Belt and Road, Beijing has not neglected the health aspect in the initiative. The flexible and adaptable nature of the strategy allowed to introduce the idea of a Health Silk Road (HSR) as an extension of an already deep Chinese engagement with global health in the last decades. The idea of a HSR was first mentioned in 2015 when the National Health and Family Planning Commission unveiled the three-year plan

for Belt and Road health exchange and cooperation (2015-2017) (NHFPC, 2015) A year later, during a speech in Uzbekistan in June 2016, Xi Jinping stressed the “need to deepen cooperation in medical care and health, strengthen win-win cooperation in the alert of communicable diseases, disease prevention and control, medical assistance and traditional medicine, and build a Silk Road for health” (WANG; LI, 2019, p. 100).

As shown in this brief overview, China has become more proactive in global health governance since the beginning of the century. But its motivations and goals, as in the cases of other major powers, go beyond the will to improve health and human security in developing countries. Health engagement -in the form of aid, assistance, and cooperation- is also used as a form of soft power that fulfills domestic and foreign policy goals, including security, economic growth, and business interests (BRÄUTIGAM, 2011).

In January 2017, Xi signed a Memorandum of Understanding (MoU) with the World Health Organization that endorsed international health regulation and promoted health security on the Silk Road (REN, 2018). In August, 2017, China hosted the Belt and Road High-Level Meeting to promote health cooperation, and the resulting document was the Beijing Communiqué of The Belt and Road Health Cooperation & Health Silk Road, which was adopted, among other partners, by the WHO, the UN-AIDS and the OECD (NATIONAL HEALTH COMMISSION, 2017).

In this context it is important to address the relation between China and the WHO. As we have seen, the World Health Organization has endorsed international health regulation and promoted health security within the Silk Road. The current director, Dr. Tedros Adhanom, was elected through a secret vote by 194 member states (supported by China). A couple of days after the election, Dr. Tedros reiterated the organization’s adherence to the one-China principle (CHINA DAILY, 2017).

In his speech at the 2019 Belt and Road Forum, Xi Jinping referred to exchanges and mutual understanding and the goal of cooperation in the health area. However, beyond agreements and conferences, the Health Silk Road was still considered as a rhetorical extension of China’s Belt and Road Initiative (LANCASTER; RUBIN; RAPP-HOOPER, 2020). In LAC, health was mentioned in the “Joint Cooperation Action Plan in Priority Areas” - a document prepared in the China-CELAC Forum of 2018 - but not considered as a main area of cooperation, such as politics and security, infrastructure and transportation, trade, investment and finances, agriculture, environmental cooperation, technology, among other (CELAC, 2018).

The Ministries of Foreign Relations of CELAC and China agreed to intensify the dialogue and exchange in the health sector mainly in areas such as clinical medicine, disease control and prevention, response to health emergencies, research and development and access to medicines. They also committed to encourage and support direct cooperation between government, regional, local, and medical institutions, in order to strengthen health systems of different countries of the region.

But since the COVID-19 outbreak, the Health Silk road gained momentum within the Chinese foreign policy discourse. A highlight in

this regard was Xi's conversation with Italian Prime Minister, Giuseppe Conte, in March 2020, in which he underlined the importance of the construction of a Health Silk Road (XINHUANET, 2020). In that sense, COVID-19 became an opportunity to include the multiple actions of the Chinese government under the label of the HSR Initiative. Diverse donations of medical supplies and scientific exchanges began to be considered part of it.

On the other hand, the Trump administration responded to the health emergency by blaming China for covering up the outbreak, calling it "China's virus" and also accusing the WHO of being a Chinese puppet. President Trump and U.S. Secretary of Health Alex Azar said there was a failure by the WHO to provide information and, based on that, Trump suspended the United States' temporary contributions to the organization. It is important to note that the U.S. is the largest contributor to the WHO (15.18%), followed by the Bill & Melinda Gates Foundation (12.12%). In contrast, China contributes 0.21% of the financial flow (WHO, 2019).

In that context, in May 2020, the WHO organized the 73rd World Health Assembly (WHA), a meeting that annually brings together its members. Taiwan participated in these meetings between 2009 and 2016 due to an agreement that had the endorsement of China (ASPINWALL, 2020). However, in the 70th Assembly (2017), Taiwan was not invited to participate as an observer, mainly because of China's pressures. This situation repeated in the following years (2018-2019) neglecting the fact that different countries, including the United States, released statements criticizing the exclusion (US DEPARTMENT OF HEALTH & HUMAN SERVICES, 2020).

China in Latin America: before and after covid-19

China - LAC Relations

Latin America-China relations skyrocketed in the last 20 years. Bilateral relations with each country started to deepen through high profile visits from Chinese Heads of State, beginning with President Jiang Zemin's trip to the region in 2001. But, as Paz (2006) underlines, it was 2004 the actual turning point in the relations. Hu Jintao's visit to Argentina, Brazil, Chile, and Cuba on that year was the strongest sign of this change of winds in the relationship (KOTSCHWAR, 2014), showing China's growing interest in gaining a foothold in Latin America. Since then, mutual links have increasingly institutionalized, both in bilateral and multilateral spaces in the economic and political arenas. It must be recognized that trade has been and still is the indisputable pillar. Conditions such as the complementarity of the economies, the ever increasing need for natural resources and raw materials from China, the pursuit of diversifying export markets from the Latin American economies, the international economic conditions -as the high commodity prices and the financial global crisis in 2008- were all factors that underpinned the boom (RU-

BIOLO, 2020). But besides the commercial relations, Beijing has shown a constant and progressive engagement with the region through diverse institutional channels.

Although in this article we argue there has been an overall Chinese approach to Latin America as a whole, it must be distinguished that the region is not intrinsically homogeneous. Even though most of the region shares significant features -such as language, religion, transnational indigenous culture and a common colonial history- from an international relations point of view, multiple variables have operated to differentiate the different parts of the continent. Regional integration processes, external trade characteristics -particularly as a primary commodity exporting countries-, intraregional interdependence, the emergence of Brazil as a global player and a regional power (BERNAL MEZA, 2008), the role of the United States since 2001, and the initiatives for political integration (CABALLERO SANTOS, 2012) have defined a clearer boundary for the South American region, differentiating it from the rest of Latin America. In this sense, South America relations with China show distinctive characteristics, in contrast with México, Central America and the Caribbean.

As Wise (2020b) points out, while there is productive complementarity between China and the South American commodity-producing countries, México and Central America have a weaker trade relation -mostly a deficitarian one- due to the fact that they have little to offer to Chinese commodities demand. On top of this, Mexico's and Central America's overdependence on the US market has also prevented a deeper trade relation with China. Another particular feature in the case of Central American and the Caribbean was, until recently, that most countries maintained diplomatic relations with Taiwan. But after Panama shifted its diplomatic allegiance from Taipei to Beijing in 2017 -which led to the Dominican Republic and El Salvador to follow suit in 2018- China's presence in the isthmus consolidated, particularly through investments in the banking sector and infrastructure projects in logistics, port services and energy. (CELADA, 2019)

Besides the heterogeneity, which still presents many features that differentiate the subregional areas in LAC, China has had an active bilateral and multilateral presence in the region as a whole. Strategic partnership (SP) diplomacy was among the first tools Beijing implemented to establish stronger and more stable political links with different countries and regional institutions since the early nineties. The first SP was signed with Brazil in 1993. Although there is no exact meaning of the concept (XU, 2017), in 2004 Premier Wen Jiabao (2004) gave some clarifications on how an ideal SP would be: by partnership it refers to cooperative and win-win relations; by strategic it implies that the relation should be long-term and stable. Besides this official view, political motives also underpin Beijing's SP diplomacy, aimed at maintaining friendly relations that favor stable economic links, while also expanding its international influence (YU, 2015). After the first SP with Brazil, which was upgraded to Comprehensive SP in 2012, several strategic partnerships were signed with Latin American countries: Venezuela (signed in 2001, in 2014 was upgraded to comprehensive), Mexico (2003, in 2013 comprehensive), Argentina (2004,

in 2014 comprehensive), Perú (2008, in 2013 comprehensive), Chile (2012, in 2016 comprehensive), Costa Rica (2015), Ecuador (2015, in 2016 comprehensive), Uruguay (2016), and Bolivia (2018) (RUBIOLO, 2020; XU, 2017).

This dynamic bilateral diplomacy towards the region was complemented by an active participation in different multilateral institutions at the regional level. The Inter-American Development Bank (IADB), the Caribbean Development Bank (CDB), the Organization of American States (OAS), the Latin American Parliament, and the Corporación Andina de Fomento are among them (ELLIS, 2009). And the political links were also upgraded by a series of mostly Chinese-driven initiatives: 1) The China Ministry of Foreign Affairs White paper on LAC released in November 2008, spelling out China's plan for its foreign relations with Latin America; 2) the cooperation framework for 2015–2019, known as “1+3+6,” announced in July 2014 by President Xi Jinping at the first Summit of Leaders of China and Latin America and the Caribbean in Brasília; 3) the adoption of the China-CELAC Cooperation Plan 2015–2019 and; 4) the publication of the second white paper on LAC, launched to coincide with Xi Jinping's visit to the region in November 2016 (FORNES; MENDEZ, 2018).

Among these, the China-CELAC Forum is considered a cornerstone in the relation with Latin America (VADELL, 2018). It was originally proposed by Xi Jinping and approved by the CELAC countries in 2014 in La Habana. This process of institutionalization resembles the one Beijing already had started with Africa – The China Africa Forum – and, as pointed out by Yu (2015, p. 1049), “China is clearly attempting to transplant its success in Africa into Latin America in order to expedite the establishment of a presence in the latter continent and intensify economic and political cooperation with this group of states”. Thus, it is not surprising that BRI has landed through the China-CELAC Forum.

Last step before the outbreak: LAC in BRI and the US response

Without neglecting the importance and driving force that domestic economic interests and needs represent in BRI, we understand that the geopolitical and geoeconomics aspects of it are key points to analyze the extension of the initiative to other regions of the world, which were not included in the original plan. Among them, Latin America is relatively a newcomer. Although the region was not originally a part of the initiative, during the II Ministerial Meeting of the CELAC-China Forum in January 2018, the representatives stated that “Latin American and Caribbean countries are part of the natural extension of the Maritime Silk Route and are indispensable participants in international cooperation of the Belt and Road” (CELAC CHINA FORUM, 2018).

In November 2017, Panama became the first Latin American country to access the BRI. The engagement of Latin American countries in the initiative is diverse. Countries like Uruguay or Chile have shown great interest in this Initiative. Both governments signed the MoU to access the initiative, high-ranking officials attended BRI forums and applied to enter the AIIB. Uruguay was accepted as a member of the Bank in April 2020,

the second in Latin American after Ecuador (AIIB, 2020). There are also six prospective members in the region: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Peru, and Venezuela. Regarding other countries we could find different approaches with governments attending forums with ministries, signing MoUs but not applying to the Bank as Cuba, Costa Rica and Panama.

Out of the twenty-four LAC countries that have diplomatic relations with China, only five have not adhered to the BRI: Argentina, Brazil, Bahamas, Colombia and Mexico. The case of Argentina is puzzling because Mauricio Macri was one of the fewest LAC presidents who attended an official forum of BRI in 2017 and the country is a prospective member of the AIIB, however, at the G20 meeting in Buenos Aires, Argentina declined President Xi's offer to sign on to further BRI projects (WISE, 2020a).

One of the reasons for this decision is cost calculations in the countries with a close relation with the United States. This is the case of Colombia, Mexico, and Bahamas. Another set of reasons is that signing to BRI does not represent a clear upgrade of benefits. In other words, incentives for signing are not enough for some governments, such as Argentina and Brazil, which already have a dynamic, multidimensional, and deep economic and financial relation with Beijing. A third reason could be that there is no pressure coming from the Chinese government to sign to BRI to maintain the benefits coming from the bilateral links.

There is no doubt the United States has been following these circumstances closely. The intensification of the economic and diplomatic relations between LAC countries and China, triggered by the export boom of raw materials to China (oil, iron, copper and soy) in the last two decades (URDINEZ; MASIERO, 2015), captured US attention even before BRI. Bilateral trade with China linked LAC to the fate of Chinese economy and resulted in concentration and dependence on the Chinese market, which was not good news for the US. However, the invitation of Wang Yi, Minister of Foreign Affairs of China, to LAC countries to join the Belt and Road Initiative was a big alert for the Trump administration.

Confronting this situation, Mike Pompeo, US Secretary of State has urged LAC countries to keep "opened eyes" for Chinese investments and in December 2019, the US government launched the Growth in the Americas initiative. This new mechanism was planned to "facilitate job creation and accelerate economic growth in the Americas by promoting the private sector as the primary engine of growth to develop critical infrastructure of all types: energy, airports, ports, roads, telecom and digital networks, among others" (US DEPARTMENT OF STATE, 2019). The plan had still not been activated when COVID-19 hit LAC in early March 2020.

China, LAC, and the US in the COVID-19 context

The outbreak of COVID-19 and its expansion to the region intensified the already existent trends in LAC relations with China and the US. As a starting point for the analysis of this recent development, we identified three aspects that are becoming more prominent in Chinese engage-

ment in the region, particularly in the health dimension. The first one is related to bilateral and multilateral cooperation during the outbreak of the pandemic, particularly on transfer of knowledge and experiences from Chinese officials and specialists to LAC. The second one is what mass media has called “mask diplomacy” and is related to the donations that China has given to LAC countries in the first semester of 2020. The third aspect deals with the already extended perception of Latin America and the Caribbean as an arena of competition for China and Taiwan and how the US involvement in it.

Chinese health cooperation with LAC countries expanded during the pandemic to assist the governments with their immediate responses to local outbreaks. In the multilateral arena, efforts concentrated within the China-CELAC forum. On March 24, China organized a videoconference with LAC countries, where Chinese experts described its experience with COVID-19 on prevention and control. Officials from the 24 countries which maintain relations with China, and from Nicaragua (which recognizes Taiwan), along with representatives from the WHO, UNICEF, the Pan American Health Organization, and the IADB attended the conference. Chinese experts also provided information about clinic treatment, customs administration, and quarantine (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2020). Additionally, this kind of event was replicated bilaterally with almost every country of the region. The conferences were held by the Chinese central government, and also by provinces, hospitals and universities.

In Argentina, for example, the Chinese Embassy promoted a conference between the Argentinian Ministry of Health, Ginés González García, and the Hospital of the Zhejiang University, where González García expressed: “we want to learn from China, how it has managed to contain it [the disease] and how it has minimized the consequences for the Chinese people. I would like to take advantage of and use the techniques and advice of China in my country” (XINHUA, 2020). Meetings between China’s ambassadors and LAC Ministers of Health were also held with Bolivia, Brazil, Chile, Grenada, Trinidad and Tobago, Venezuela, Panamá, among others.

A second trend that has characterized the relations between China and LAC countries is related to donations. Myers and Barrios (2020) argue that China’s so-called “mask-diplomacy” has been on the rise in LAC due to governments grappling with COVID-19 and its social and economic consequences. There are some features that we could identify in this regard. Donations that arrived at the region were sent by different Chinese entities: the central government, provinces, companies, foundations and also by the Chinese community of the different countries. For example Huawei, the Chinese telecommunications company that have been in the center of the trade war with the US, donated N-95 masks to hospitals in Brazil, protective goggles to the Uruguayan Government, biosafety suits to Bolivia and thermal cameras to Argentina. Regarding foundations, Jack Ma communicated that Alibaba would donate 2 million masks, 400.000 testing kits and 104 ventilators to 24 countries (SOUTH CHINA MORNING POST, 2020). Alibaba foundation was the most ac-

tive, but the region also received masks and kits from other foundations like Mammoth Public Welfare Foundation of Shenzhen. Other entities that donated medical equipment are different Chinese provinces which have friendship or twinning agreements with cities in Latin America. For example, in Uruguay the province of Sichuan donated 10.000 surgical masks to the department of Lavalleja. Sister city linkages is one example of China's expansive subnational diplomacy (MYERS; BARRIOS, 2020)

This pandemic has shown that Latin America and the Caribbean is an arena of competition between China and Taiwan. We need to consider that from the 33 CELAC countries, 24 have relations with China and 9 to Taiwan. To understand the importance of the Caribbean we should note that $\frac{2}{3}$ of the countries that have diplomatic relations with Taiwan are located in this region. As we said before in 2020 the participation of Taiwan in the WHO became an important issue due to the COVID-19 and the accusations of Taiwan that the organization failed to communicate an early warning about transmission of the coronavirus (FINANCIAL TIMES, 2020).

In LAC countries we identify this competition between China and Taiwan in two circumstances. The first one was cross-donations: Chinese aid arrived in countries that do not recognize the PRC and Taiwan assisted countries that recognize China. And the second one is about the defense of some LAC countries of Taiwan participation in WHO. Regarding the first point, it is interesting to highlight donations from a Taiwanese foundation to Santa Cruz, Bolivia. The foundation Tzu Chi donated to the Municipal Government of Santa Cruz 30,000 masks, 4,000 safety glasses and 4,000 N-95 masks (GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA, 2020). Chinese donations of equipment to Haiti, is also an illustrative example of this cross-assistance process (LE NATIONAL, 2020). Regarding the WHO, in 2020 the Minister of Health of Belize, Pablo Marin, requested the inclusion of a supplementary item entitled "Inviting Taiwan to participate in the World Health Assembly as an observer" in the provisional agenda for the 73th session of the WHA (WHO, 2020). The governments of Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Saint Christopher and Nevis, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines also expressed support for the Taiwan invitation to the assembly.

Chinese diplomatic assertiveness and the race for the narrative

Along the lines of these tensions between Washington and Beijing in the LAC region, there is also another issue that is emerging more strongly in the context of the pandemia: the campaign to shape the narrative (MYERS; BARRIOS, 2020). In this respect, Beijing has adopted a more assertive -some could say aggressive- tone, as a clear response to Washington's intention to blame the country for the global expansion of the virus. Chinese more assertive diplomatic rhetoric is known as wolf warrior diplomacy. It was dubbed with this name after the Chinese movies and refers to the combative discourse of diplomats intended at defending China's national interests, often in confrontational ways (ZHIQUN, 2020).

Before the COVID-19 outbreak Chinese diplomacy was becoming increasingly active and confrontational, both in actions and in discourse (SWAINE, 2010). As several observers pointed out, in the last decade Chinese diplomacy has become more proactive, confident (SWAINE, 2010) and assertive (CHRISTENSEN, 2012; PU, 2017; CHEN; PU; JOHNSTON, 2014; CHANG LIAO, 2018). As Qin (2014) suggests, this Chinese assertiveness discourse narrative -or new assertiveness meme in terms of Johnston (2013)-, took shape within the United States academic circles and expanded to other countries originating a heated debate over Chinese intentions, interests and conditions that explain this shift. Both Qin (2014) and Johnston (2013) underline that this assertiveness in China's diplomacy is not such a new feature. In turn, they argue that it reflects more continuity than change.

Others underline the outstanding shift Chinese diplomacy has gone through. Since 2008, and particularly with Xi's accession to power in 2013, Chinese diplomacy has changed the low profile set by Deng Xiaoping as a guiding principle for China's diplomacy, emphasizing that China should 'hide its capabilities and bide its time' (PU, 2017). The reasons behind this shift are also controversial. Most authors identify at least the following: 1) domestic reasons such as nationalism and bureaucratic conditions; 2) Chinese growing self-confidence; 3) reaction to external incentives/conditions. According to Scobell and Harold (2015), China's assertiveness in foreign policy became more evident after the 2008 financial crisis driven by a sense of self-confidence or premature triumphalism. In line with this argument, He and Feng (2012) suggest that China's diplomacy is also responding to its expanding national interests that is a consequence of its rising economic and political international status. Therefore, "it is normal for China to formulate new foreign policies compatible with the new power configuration in the international system" (HE; FENG, 2012, p. 636). Furthermore, since 2010, US growing interest and presence in East Asia under the Obama Administration and the Rebalance to Asia policy, generated feelings of reactive insecurity in Beijing, which also fueled a more confident posture (SCOBELL; HAROLD, 2015; D'HOOOGHE, 2014). But according to another line of authors, it was domestic rather than external factors, which had more influence on China's more assertive international behavior. In this perspective, Liao (2018) identifies three sets of domestic conditions: conflict among bureaucratic agents and political elites (People's Liberation Army, local government officials and managers of state-owned enterprises); the surge of nationalism, and the arbitrary power of policy makers.

One of the most outstanding episodes that evidence China's more assertive diplomacy was the government's reaction to the awarding of the Nobel Peace Prize to Chinese human rights activist Liu Xiaobo in 2010. Besides forbidding Liu, his family and friends to attend the ceremony, Beijing also pressured diplomats from other countries into staying away from the ceremony. Chinese actions, which included severe economic and political sanctions on Norway⁴, created a negative image of the government around the world (D'HOOOGHE, 2018).

The recent issue with Sweden also reflects Chinese stronger diplomatic responses, in retaliation to criticism on human rights records.

4. "China cancelled high-level bilateral meetings and cultural events, denied Norwegian official visas, tightened up on imports of Norwegian products and in 2012 excluded Norway from the list of countries that no longer require a visa for a 72-hour stopover in Beijing" (D'HOOOGUE, 2014, p. 59).

The diplomatic row followed the announcement that Gui Minhai, the Swedish publisher who was kidnapped and imprisoned in China without a trial, would receive the Tucholsky Prize (OLSON, 2019). The Chinese Ambassador to Sweden, Gui Congyou, stated on a radio interview that: “We oppose even more resolutely any Swedish government officials attending the awarding ceremony. It will bring serious negative impacts on our bilateral friendly cooperation and normal exchanges. We will surely take countermeasures” (EMBASSY OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA TO SWEDEN, 2019).

The COVID-19 pandemic context turned out to be a catalyst to reinforce this already more assertive and self-confident diplomatic tone. These reactions emanated both as a response to US and other countries’ critics, but also as a tool to shape the discourse over China’s responsible power image during the crisis. Chinese diplomats have responded to criticism in Southeast Asia, Europe and more recently, Latin America. According to Poling and Tran (2020), “Beijing’s wolf warriors reveal an insecure, belligerent China whose assistance rarely comes without a price”. But rather than insecurity, we understand this behavior reflects deeper self-confidence. There is no doubt that China’s more confident attitude emanates in a major part from its increasing world influence and economic clout.

In Latin America one example was the controversy between the Chinese Ambassador to Chile, Xu Bu, with the Chilean representative Jaime Bellolio after the latter met Joshua Wong, one of the leaders of the protest in Hong Kong (EL MOSTRADOR, 2019). But before COVID-19 there were not many examples of this type of response. However, in this new situation, Chinese Embassies have been active in the press not only promoting its agenda but also confronting different opinions.

On the one hand, Chinese embassies and ambassadors have shown that China is working with the different governments in coping with the virus in close coordination and providing support and sharing experiences. This type of cooperative initiatives, that could be tagged as soft power, try to build the idea that China has been transparent and responsible, notifying the situation to the World Health Organization and criticizing opinions that spread xenophobia or fear. With phrases like “Los Hermanos sean unidos” (brothers be united) (ÁMBITO, 2020), the CCP is portraying its will to unconditionally support Latin American countries.

On the other hand, embassies throughout the region have responded to any kind of perceived rhetorical attack on China. One example was in Bolivia, where the Ambassador Huang Yazhong replied to an article of the colombian journalist Patricia Janiot, that was replicated by a Bolivian newspaper (TU REPÚBLICA, 2020). Other most known example was the response of the Chinese embassy to Eduardo Bolsonaro, federal Deputy and son of the Brazilian President Jair Bolsonaro, after he blame China for the pandemia⁵ (EMBASSY OF CHINA IN BRAZIL, 2020). A third example in the region is the Peruvian case, where the Chinese Embassy said that Mario Vargas Llosa made ridiculous comments in an article when he stated that the “virus comes from China” (LA VANGUARDIA, 2020).

5. “As suas palavras são extremamente irresponsáveis e nos soam familiares. Não deixam de ser uma imitação dos seus queridos amigos. Ao voltar de Miami, contraiu, infelizmente, vírus mental, que está infectando a amizades entre os nossos povos”. Retrieved 18 july from: <https://twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240456558007508993?s=20>

Although unlike the cases of Sweden or Norway, or more recently Australia, Latin America has not yet witnessed strong retaliation measures from China, previous experiences and the increasing assertiveness of Chinese diplomacy, is not to be overlooked by regional leaders. Based on the economic overdependence almost all countries in the region have on China, the potential use of economic sanctions or threats to use it, is a possible scenario, one in which Latin America will have no tools to confront.

Final remarks

The rise of China and its consequences for the international system are outstanding issues in international relations studies in the 21st century. In that sense, the latest manifestation of the Chinese 'going global' strategy, a deepening and extension of it, is President Xi Jinping's Belt and Road Initiative (GARLICK, 2020). This project has been considered one of the largest in China's foreign policy in modern history and from a domestic perspective, BRI represents a comprehensive and massive strategy oriented primarily to function as a catalyst for Chinese economic growth (TAUBE; LI, 2020).

It is interesting to note that while there is some conviction that China's growth will inevitably bring consequences for the global order, there are no major agreements beyond this idea (ZHANG, 2016). The COVID-19 pandemic and Trump's response has made this competition evident, exacerbating the same forces that had been shaping the policies of these great powers in the last few years. In that context, Latin America is a key region to analyze how relations with China have progressed, first through trade, then on investment and finances, to finally understand the Belt and Road Initiative in the region and how the pandemic COVID-19 impacts on it. As aforementioned, it should be noted that these last two aspects are only part of a much broader competition between the United States and China.

Our analysis of China-Latin America relations in the context of the pandemic addresses Chinese donations (the so-called diplomacy mask), a Chinese diplomatic assertiveness and a race for the narrative between China and the United States. It is important to highlight that, as we have mentioned, wolf warrior diplomacy is not something so new, and there are already antecedents prior to COVID-19. However, in Latin America we had not yet witnessed this type of "confrontations" and responses from China. Does this affirmative diplomacy imply then that the aid of the diplomacy mask comes with a price for Latin America? In turn, the soft power that China has built in Latin America is damaged after the pandemic and this assertive diplomacy? These aspects will also inevitably become central concerns for the region in the years to come.

Bibliography

- ACTIS, E.; CREUS, N. La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.
- ALLISON, G. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*. Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- ALON, I.; ZHANG, W.; LATTEMANN, C. *China's Belt and Road Initiative: Changing the Rules of Globalization*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

ÁMBITO.COM. Los hermanos sean unidos. Retrieved from: <https://www.ambito.com/opiniones/china/los-hermanos-sean-unidos-n5096032>, 2020. Acesso em: 15 de agosto 2020.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Members and Prospective Members of the Bank. Official website. Retrieved from: <https://www.aiib.org/en/aboutaiib/governance/members-of-bank/index.html>, 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.

ASPINWALL, N. Pompeo urges Tedros to invite Taiwan to WHA. Retrieved from: <https://thediplomat.com/2020/05/pompeo-urges-tedros-to-invite-taiwan-to-wha-as-more-countries-join-campaign/>, 2020. Acesso em: 12 de agosto 2020.

BALDWIN, D. *Economic Statecraft*. Surrey-UK: Princeton University Press, 1985.

BENABDALLAH, L. Contesting the international order by integrating it: the case of China's Belt and Road initiative. *Third World Quarterly*, v. 40, n. 1, p. 92-108, 2019.

BERNAL MEZA R. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.

BLANCHARD, J.-M.F.; RIPSMA, N. *Economic statecraft and foreign policy: Sanctions, incentives, and target state calculations*. Routledge, 2013.

BRAUTIGAM, D. U.S. and Chinese Efforts in Africa in Global Health and Foreign Aid: Objectives, Impact, and Potential Conflicts of Interest. In FREEMAN, C. (ed.). *China's Emerging Global Health and Foreign Aid Engagement in Africa*. Washington: Centre for Strategic & International Studies, p. 1-12, 2011.

BUCKLEY, P.; MENG, C. The Strategy of Foreign-Invested Manufacturing Enterprises in China: Export-Oriented and Market-Oriented FDI Revisited. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, v. 3, n. 2, p. 111-31, 2005.

CABALLERO SANTOS, S. Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el Caso de Bolivia. Working Paper IELAT, 44. Retrieved from: http://www.ielat.es/inicio/repositorio/DT-44-Sergio_Caballero_Web.pdf. 2012. Acesso em: 10 de agosto 2020.

CELAC. Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas Prioritarias CELAC-CHINA (2019-2021). CELAC. Retrieved from: <https://celac.rree.gob.sv/documento-oficial/plan-de-accion-conjunto-de-cooperacion-en-areas-prioritarias-celac-china-2019-2021/>. 2018. Acesso em: 8 de agosto 2020.

CELADA, N. J. China's Foreign Direct investment in Panama: Historical Trajectory and Patterns of Investment. In DUSSEL PETERS, E. (ed.). *China's foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: Conditions and challenges*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 231-253, 2019.

CHANG LIAO, N. Domestic Politics and China's Assertive Foreign Policy: Why China's Rise May Not Be Peaceful. In: LENG TK.; AOYAMA, R. (eds.). *Decoding the Rise of China*. Singapore: Palgrave Macmillan, p. 85-106, 2018.

CHEN, D.; PU, X.; JOHNSTON, A. I. Debating China's Assertiveness. *International Security*, v. 38, n. 3, p. 176-183, 2014.

CHINA DAILY. Major health exchange and cooperation on the Belt and Road Initiative. Retrieved from: http://www.chinadaily.com.cn/m/chinahealth/2015-12/18/content_22774412.htm. 2015. Acesso em: 10 de agosto 2020.

CHINA DAILY. Newly elected WHO chief reiterates one-China principle. Retrieved from: http://usa.chinadaily.com.cn/world/2017-05/25/content_29490575.htm. 2017. Acesso em: 8 de agosto 2020.

CHRISTENSEN, T. The Advantages of an Assertive China: Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy. *Foreign Affairs*, v. 90, n. 2, p. 54-67, 2011.

CLARKE, M. The Belt and Road Initiative: Exploring Beijing's Motivations and Challenges for its New Silk Road. *Strategic Analysis*, v. 42, n. 2, p. 84-102, 2018.

D'HOOGUE, I. *China's public diplomacy*. Leiden: Brill. 2014.

ELLIS, E. *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2009.

EMBAIXADA DE CHINA EM BRASIL. Retrieved from: <https://twitter.com/EmbaixadaChina/status/1240456558007508993?s=20>, 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.

EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA TO SWEDEN. Ambassador Gui Congyou Gives Exclusive Interview to Valdemar Lonnroth from Göteborgs-Posten. Retrieved from: <http://www.chinaembassy.se/eng/sxw/t1624939.htm>. 2019. Acesso em: 12 de agosto 2020.

- FENG, Z.; HUANG, J. China's Strategic Partnership Diplomacy. ESPO Working Paper No. 8. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=2459948>. 2014. Acesso em: 15 de agosto 2020.
- FINANCIAL TIMES. Taiwan says WHO failed to act on coronavirus transmission warning. Retrieved from: <https://www.ft.com/content/2a70a02a-644a-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>. 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- FOOT, R. Constraints on conflict in the Asia-Pacific. *Political Science*, v. 66, n. 2, p. 119-142, 2014.
- FORNES, G.; MENDEZ, A. China and Latin America in the Twenty-First Century. In FORNES, G.; MENDEZ, A. (eds.), *The China-Latin America Axis*. Palgrave Macmillan, Cham, p. 1-15, 2018.
- FRIEDBERG, A. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. New York: W. W. Norton, 2011.
- GARLICK, J. *The impact of China's Belt and Road Initiative*. London: Routledge, 2020.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA. Fundación Tzu Chi de Taiwán. Dona insumos médicos para hospitales de Santa Cruz. Retrieved from: <http://gmsantacruz.gob.bo/noticia-municipal.php?mostrar=2020-05-25-E>. 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- HE, K.; FENG, H. Debating China's assertiveness: Taking China's power and interests seriously. *International Politics* v. 49, n. 5, p. 633-644, 2012.
- HUANG, Y. Tedros, Taiwan, and Trump: What They Tell Us About China's Growing Clout in Global Health. Retrieved from: <https://www.cfr.org/blog/tedros-taiwan-and-trump-what-they-tell-us-about-chinas-growing-clout-global-health>. 2017. Acesso em: 14 de agosto 2020.
- IKENBERRY, J. The end of liberal international order? *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7-23, 2018.
- JOHNSON, C. President Xi Jinping's Belt and Road Initiative. A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China's Global Resurgence. Center for Strategic and International Studies, Washington DC, p. 1-38, 2016.
- JOHNSTON, A. How New and Assertive Is China's New Assertiveness? *International Security*, v. 37, n. 4, p. 7-42, 2013.
- KOTSCHWAR, B. China's Economic Influence in Latin America. *Asian Economic Policy Review*, n. 9, p. 202-222, 2014.
- LA VANGUARDIA. China y Vargas Llosa se pelean por el coronavirus. Retrieved from: <https://www.lavanguardia.com/libros/20200317/474226470985/vargas-llosa-china-coronavirus.html>. 2019. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- LANCASTER, K; RUBIN, M.; RAPP-HOOPER, M. Mapping China's Health Silk Road. Council on Foreign Relations. Retrieved from: <https://www.cfr.org/blog/mapping-chinas-health-silk-road>. 2020. Acesso em: 13 de agosto 2020.
- LE NATIONAL. Une compagnie basee en Chine vient en aide au corps medical haitien. Retrieved from: http://www.lenational.org/post_free.php?elif=1_CONTENTUE/actualitees&rebmun=6577. 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- LIANG, W. Pulling the Region into its Orbit? China's Economic Statecraft in Latin America. *Journal of Chinese Political Science*, v. 24, n. 4, p. 1-17, 2019.
- MAYER, M. China's historical statecraft and the return of history. *International Affairs*, v. 94, n. 6, p. 1217-1236, 2018.
- MEARSHEIMER, J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2014.
- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. Conferencia de Prensa Habitual Ofrecida 24 de Marzo De 2020 por Geng Shuang. Retrieved from: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzdh/t1760929.shtml>. 2020. Acesso em: 16 de agosto 2020.
- MYERS, M.; BARRIOS, R. China's Medical Outreach in LAC: Facts and Features. *The Dialogue*. Retrieved from: <https://www.thedialogue.org/blogs/2020/05/chinas-medical-outreach-in-lac-facts-and-features/>. 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- NATIONAL DEVELOPMENT AND REFORM COMMISSION. Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road. Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China. Retrieved <http://www.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html>. 2015. Acesso em: 8 de agosto 2020.
- NATIONAL HEALTH COMMISSION. Beijing Communiqué of The Belt and Road Health Co-operation & Health Silk Road. Retrieved from: http://en.nhc.gov.cn/2017-08/18/c_72257.htm. 2017. Acesso em: 6 de agosto 2020.

NOLAN, P. Preface. In: FANG, C.; NOLAN, P. (eds). *Routledge Handbook of the Belt and Road*. New York: Routledge, pp. xxi-xxiv, 2019.

OFFICE OF THE LEADING GROUP FOR THE BELT AND ROAD INITIATIVE. *Building the Belt and Road: Concept, Practice and China's Contribution*. Beijing: Foreign Languages Press. 2017.

PARRA PÉREZ, A. OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial Liderada por China. Documento Opinión 113, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 1-20, 2017.

PAZ, G. Rising China's "offensive" in Latin America and the U.S reaction. *Asian Perspective*, v. 30, n. 4, p. 95-112, 2006.

PU, X. Controversial Identity of a Rising China. *Chinese Journal of International Politics*, v. 10, n. 2, p. 131-149, 2017.

QIN, Y. Continuity through Change: Background Knowledge and China's International Strategy. *Chinese Journal of International Politics*, v. 7, n. 3, p. 285-314, 2014.

REN, M. Global health and the Belt and Road Initiative. *Global Health Journal*, v. 2, n. 4, p. 1-4, 2018.

ROLLAND, N. China's Belt and Road Initiative: Five Years Later. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. January 25. Retrieved from: <https://www.nbr.org/publication/chinas-belt-and-road-initiative-five-years-later/>. 2018. Acesso em: 11 de agosto 2020.

ROSALES, O. *El sueño Chino*. Buenos Aires: Siglo XXI. 2020.

RUBIOLO, F. South America-Asia Pacific relations: Belt and Road and beyond, en *Observatorio América Latina-Asia Pacífico* (comp.), América Latina y Asia: entre la revolución digital y una globalización cuestionada. Montevideo: ALADI, CAF, CEPAL. [en prensa], 2020.

SCOBELL, A.; HAROLD, S. An "Assertive" China? Insights from Interviews. *Asian Security*, v. 9, n. 2, p.111-131, 2013.

SHAMBAUGH, D. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press. 2013.

SOUTH CHINA MORNING POST. Jack Ma donates masks, medical supplies to help coronavirus fight in Asia and Latin America. Retrieved from <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3076319/jack-ma-donates-18-million-masks-medical-supplies-help>. 2020. Acesso em: 7 de agosto 2020.

SWAINE, M. Perceptions of an Assertive China. *China Leadership Monitor*, v. 32, p. 1-19, 2010.

TANG, K; ZHIHUI, L; WENKAI, L.; CHEN, L. China's Silk Road and global health. *The Lancet*, v. 390, p. 2595-2601. Retrieved from: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(17\)32898-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(17)32898-2/fulltext). 2017. Acesso em: 5 de agosto 2020.

TOJE, A. *Will China's rise be peaceful? Security, Stability and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

TU REPÚBLICA. Arrogancia y prejuicio perjudican la lucha internacional contra el COVID-19. Retrieved from: <https://turepublica.com/noticias/arrogancia-y-prejuicio-perjudican-la-lucha-internacional-contra-el-covid-19/>. 2020. Acesso em: 2 de agosto 2020.

URDINEZ, F.; MASIERO, G. China and the WTO: Will the Market Economy Status Make Any Difference after 2016? *The Chinese Economy*, v. 48, n. 2, p. 155-172, 2015.

US DEPARTMENT OF STATE. Official Launch of the Growth in the Americas Initiative. Retrieved from: <https://www.state.gov/official-launch-of-the-growth-in-the-americas-initiative/>, 2019. Acesso em: 1 de agosto 2020.

US DEPARTMENT OF HEALTH & HUMAN SERVICES. U.S. Statement on Taiwan's Participation at the World Health Assembly. Retrieved from: <https://www.hhs.gov/about/news/2020/05/19/us-statement-on-taiwan-participation-at-the-world-health-assembly.html>. Acesso em: 4 de agosto 2020.

VADELL, J. China-CELAC Forum and the new regionalism for a multipolar world: the challenges for South-South Cooperation. *Revista Carta Internacional*, v. 13, n. 1, p. 6-37, 2018.

WALT, S. Rising Powers and the Risks of War. In: TOJE, A. (ed.). *Will China's rise be peaceful? Security, Stability and Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

WANG, Y.; LI, S. The Belt and Road Initiative framework. In: FANG, C.; NOLAN, P. (eds), *Routledge Handbook of the Belt and Road*. New York: Routledge, p. 99-105, 2019.

- WEN, J. Vigorously Promoting Comprehensive Strategic Partnership Between China and the European Union. Speech at the China-EU Investment and Trade Forum. Retrieved from: <http://www.chinamission.be/eng/zt/t101949.htm>. 2004. Acesso em: 11 de agosto 2020.
- WISE, C. U.S.-China Competition in the Western Hemisphere. In: TELLIS, A., SZALWINSKI, A.; WILLS, M. (eds.) U.S.-China Competition for Global Influence. Washington: National Bureau of Asian Research, p. 276-305. 2020a.
- WISE, C. Dragonomics: How Latin America Is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy. New Haven: Yale University Press. 2020b.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Background on supplementary agenda. Retrieved from: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/Background_on_supplementary_agenda.pdf, 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Contributors Statistics. WHO. Retrieved from: <https://open.who.int/2018-19/contributors/contributor>. 2019. Acesso em: 6 de agosto 2020.
- XINXHUA. Especial: Diez preguntas y respuestas sobre COVID-19 en videoconferencia entre China y Argentina. Retrieved from: <http://spanish.peopledaily.com.cn/n3/2020/0326/c31617-9672667.html>. 2020. Acesso em: 10 de agosto 2020.
- XINHUANET. Xi says China to send more medical experts to Italy. Retrieved from http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/17/c_138886179.htm. 2020. Acesso em: 1 de agosto 2020.
- XU, Y. China's strategic partnerships in Latin America: Case studies of China's oil diplomacy in Argentina, Brazil, Mexico, and Venezuela, 1991-2015. London: Lexington Books, 2017.
- YU, J. The Belt and Road Initiative: domestic interests, bureaucratic politics and the EU-China relations. *Asia Europe Journal*, v. 16, p. 223-236, 2018.
- YU, L. China's strategic partnership with Latin America: a fulcrum in China's rise. *International Affairs*, v. 91, n. 5, p. 1047-1068, 2015.
- ZHANG, Y. China and Liberal Hierarchies in Global International Society: Power and Negotiation for Normative Change. *International Affairs*, v. 92, n. 4, p. 795-816, 2016.
- ZHU, Z. Interpreting China's "Wolf-Warrior Diplomacy". What explains the sharper tone to China's overseas conduct recently? *The Diplomat*. May 15, 2020.
- ZHOU, F. China's economic restructuring and the Belt and Road. In: FANG, C.; NOLAN, P. (eds), *Routledge Handbook of the Belt and Road*. New York: Routledge, p. 15-20, 2019.
- ZOU, Lei. *The Political Economy of China's Belt and Road Initiative*. Singapore: World Scientific, 2018.

Perspectivas teóricas predominantes na abordagem da China em relação às RI como disciplina: entre autonomia e integração



Predominant theoretical perspectives on China's approach to IR as a discipline: between autonomy and integration.

Perspectivas teóricas predominantes en la aproximación de China a las RI como disciplina: entre la autonomía y la integración

Carlos Monge Arístegui¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p63

Recebido em: 20 de abril de 2021

Aprovado em: 16 de julho de 2021

1. Doutorando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Mestrado em Comunicação e Ciência Política, Universidad Mayor, Santiago do Chile. Bacharel em Ciências da Informação pela Universidade Nacional de La Plata, Argentina, e Jornalista pela Universidade do Chile. E-mail: cmongea@gmail.com

RESUMO

A ascensão da República Popular da China (RPC) no sistema internacional tem efeitos e consequências em todas as áreas de estudo, incluindo as Relações Internacionais (RI) como disciplina. Após um período inicial de isolamento, após a Revolução liderada por Mao Tse Tung em 1949, o processo de Reforma e Abertura liderado por Deng Xiaoping, a partir de 1978, trouxe a academia chinesa de volta a um campo de estudo dominado por estruturas teóricas do mundo anglo-saxão. Esta reaproximação significou que os estudiosos chineses experimentaram um período de absorção acrítica deste conhecimento, denominado como “aprendizagem e cópia”, no qual os mesmos debates que haviam ocorrido no Ocidente foram incorporados sem muito questionamento. Entretanto, na segunda metade dos anos 80, surgiram vozes que levantaram a necessidade de uma perspectiva chinesa na abordagem destas questões. Assim, uma literatura própria foi gerada em torno deste assunto, e nos anos 2000 duas perspectivas integradoras apareceram e se consolidaram: as de Yan Xuetong e Qin Yaqing, que propuseram, com ênfases e intenções diferentes, ligar a teoria ocidental de RI com o pensamento clássico chinês. Outro autor, Zhao Tingyang, afirma que a visão do mundo Tianxia (Tudo o que há sob o céu) da era pré-Qin (2100 a 221 a.C.) pode ser uma possível alternativa ao paradigma Westfaliano. O trabalho a seguir analisa essas perspectivas, bem como as novas abordagens epistemológicas que implicam assumir esse desafio.

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais. Escola Chinesa de Relações Internacionais. RI com características chinesas. Abordagens epistemológicas. Tianxia.

ABSTRACT

The rise of the People's Republic of China (PRC) in the international system has effects and consequences in all areas of study, including International Relations (IR) as a discipline. After an initial period of isolation, after the Revolution led by Mao Zedong, in 1949, the process of Reform and Opening, led by Deng Xiaoping, from 1978, made the Chinese academy reconnect with a field of studies with predominance of theoretical frameworks from the Anglo-Saxon world. This supposed that the Chinese researchers had a stage of uncritical absorption of this knowledge, classified as "learning and copying", in which the same debates that have taken place in the West were incorporated, without further questioning. However, in the second half of the 1980s, voices emerged that raised question's for a Chinese perspective in addressing these issues. Thus, its own literature developed toward this topic, and in the 2000s two integrative views appear and are consolidated: those of Yan Xuetong and Qin Yaqing, who propose, with different emphases and intentions, to link the Western Theory of IR with classical Chinese thinking. Another author, Zhao Tingyang, claims the Tianxia (All-under-Heaven), worldview of the pre-Qin era (2100 to 221 BC), as a possible alternative to the Westphalian paradigm. The following work analyzes this phenomenon, as well as the new epistemological approaches that assuming this challenge implies.

Keywords: Theory of International Relations. Chinese School of International Relations. RI with Chinese characteristics. Epistemological approaches. Tianxia.

RESUMEN

El ascenso de la República Popular China (RPCh) en el sistema internacional tiene efectos y consecuencias en todas las áreas de estudio, incluidas las Relaciones Internacionales (RI) como disciplina. Tras un inicial período de aislamiento, luego de la Revolución liderada por Mao Zedong, en 1949, el proceso de Reforma y Apertura, conducido por Deng Xiaoping, a partir de 1978, hizo que la academia china volviera a reconectarse con un campo de estudios dominado por marcos teóricos procedentes del mundo anglosajón. Esta reaproximación supuso que los especialistas chinos vivieran una etapa de absorción acrítica de esos conocimientos, catalogada como de "aprendizaje y copia", en la que se incorporaron los mismos debates que se han dado en Occidente, sin mayores cuestionamientos. Sin embargo, en la segunda mitad de los 1980, surgen voces que plantean la necesidad de una perspectiva china en el abordaje de estos asuntos. Se genera, así, una literatura propia en torno a esta temática, y ya en los 2000 aparecen y se consolidan dos miradas integrativas: las de Yan Xuetong y Qin Yaqing, quienes proponen, con distintas énfasis e intenciones, vincular la Teoría occidental de RI con el pensamiento clásico chino. Otro autor, Zhao Tingyang, reivindica la Tianxia (Todo lo que hay bajo el Cielo), cosmovisión de la era pre-Qin (2100 a 221 a. C.), como una alternativa posible frente al paradigma westfaliano. El siguiente trabajo analiza este fenómeno, así como los nuevos enfoques epistemológicos que implica asumir este desafío.

Palabras clave: Teoría de las Relaciones Internacionales. Escuela China de Relaciones Internacionales. RI con características chinas. Enfoques epistemológicos. Tianxia.

“Theory is always for someone and for some purpose (Robert Cox)”.

Introducción

El ascenso de la República Popular China (RPCh), en particular, y de Asia, en general, en el escenario global, en el contexto de la pos Guerra Fría y el mundo multipolar, genera tensiones también en el campo de la teoría de las Relaciones Internacionales (RI), donde aparecen, cada vez con mayor frecuencia, una serie de voces que plantean que es urgente y necesario incorporar las visiones que, desde ese ámbito geográfico específico, se vienen formulando para entender la política mundial. Si es efectiva la proposición de COX (1981), citada en el epígrafe de este trabajo, en el sentido de que “la teoría es siempre para alguien y para algún propósito” y que la teoría no existe como una abstracción en sí misma, sino que es un espacio en disputa donde se juegan demarcaciones y pugnas de poder, era evidente que esta problematización debía salir, en algún momento, a la luz pública. Según CUNNINGHAM-CROSS (2011, p. 1), la teoría y la teorización es “un sitio de práctica cultural, un lugar donde las fronteras del conocimiento aceptable de/acerca del mundo son negociadas”. En suma, “un sitio de la política”, y como tal sometido a las normas que este campo supone. En ese contexto, es obvio que el debate sobre la aparición de una Escuela China de RI o de una RI “con características chinas” presenta un desafío no menor a la disciplina global, tal como la conocemos, al cuestionar sus bases ontológicas y epistemológicas, y poner en tela de juicio su hegemonía, validez y alcance universal.

Un marco referencial básico que nadie, sin duda, podrá ignorar es que el propio desarrollo de las RI, como disciplina, está asociado con circunstancias políticas determinadas. No es casual, por cierto, que los estudios sistemáticos en esta área hayan nacido en el Reino Unido, después de la Primera Guerra Mundial, y que estos se hayan propagado, en forma exponencial, en EE.UU., una vez que, al cabo de la Segunda Guerra Mundial, este país emergiera como la superpotencia planetaria indiscutible. La predominancia anglosajona es tan grande que un autor como HOFFMANN (1977) llegó a identificar a las RI como “una ciencia social estadounidense”². E incluso, como apunta NOESSELT (2012, p. 5), “después del final de la Guerra Fría, la descolonización a gran escala y la formación de nuevas potencias regionales en el hemisferio ‘no occidental’, las perspectivas euroatlánticas continúan dando forma a la investigación de RI en todo el mundo (WAEVER, 1998; SMITH, 2000; CRAWFORD; JARVIS, 2001)”. En tales condiciones, por lo tanto, cuando hay nuevos actores emergentes, como India o China, que cambian de status, dentro del sistema internacional, en forma acelerada, es lógico esperar que se produzca un doble movimiento en su modo de inserción en las RI: por un lado, una fuerte interacción con el mainstream clásico, ya que necesitan tener dominio de las reglas del juego con el fin de anticipar “posibles respuestas y reacciones de otros actores y así desarrollar su estrategia externa”; y por otra parte, “además de utilizar la teoría como guía para la acción, estas potencias emergentes probablemente también intentarán generar sus propios con-

2. El crecimiento de la disciplina “no puede separarse del papel de los americanos en los asuntos mundiales después de 1945” (HOFFMANN, 1977, p. 47). Traducción libre del autor, como en todas las citas sucesivas que se mencionan a continuación en este trabajo, tomadas de textos originalmente escritos en inglés.

juntos de teorías normativas sobre las RI, extraídas de sus propias tradiciones histórico-filosóficas, para definir y constituir el orden internacional del futuro (ALAGAPPA, 2011, p. 222, apud NOESSELT, 2012, p. 5).

En consecuencia, añade Noesselt, “el ‘ascenso de China’ también podría implicar un aumento de la ‘Teoría China de RI’ (YIWEI, 2009, p. 103)”. Y el hecho de intentar una aproximación al debate que en torno a esta temática se está dando en China y en el mundo entero, no sólo tiene interés y relevancia desde el punto de vista académico sino también político, dado que será a la luz de estas discusiones, y de las cosmovisiones y diseños de escenarios que a partir de estos debates se vayan perfilando, que se tomarán las decisiones de política internacional más importantes en las nuevas potencias emergentes. El por qué de la existencia y la necesidad de estas exploraciones teóricas desde el mundo no occidental no necesita mayores justificaciones. Para ACHARYA (2000, p. 2), la falla crítica de la disciplina RI radica en su “persistente etnocentrismo”. ACHARYA & BUZAN (2010, p. 1), siguiendo a GOLDGEIGER & MCFAUL (1992), sostienen que:

Hoy, el equivalente contemporáneo de la “buena vida” en las relaciones internacionales –paz democrática, interdependencia e integración y orden institucionalizado, así como ‘las relaciones normales y resultados calculables’ se encuentran principalmente en Occidente, mientras que los países no occidentales siguen siendo los reinos de la supervivencia.

El sesgo discriminatorio es más que evidente, y por ello ha crecido, desde los márgenes, una literatura que, según Cunningham-Cross, subvierte los cánones de la disciplina. Es difícil establecer una genealogía exacta del momento en que este debate aflora con fuerza a nivel global. No obstante, es posible decir que un hito sustancial se produce en 2007, cuando una edición de *International Relations and the Asia-Pacific* (IRAP) fue dedicada a una investigación crítica cuyo objetivo era explicar la preponderancia de la teoría RI occidental y la llamativa ausencia de enfoques no occidentales (ACHARYA & BUZAN, 2007). Los textos publicados allí aparecieron en forma de libro recopilatorio en 2010, y estuvieron enfocados en analizar las bases institucionales y las estructuras socio-históricas que determinan e influyen el contexto de los estudios de RI, en los casos de China, India, Japón, Indonesia y el Sudeste Asiático. Otros autores, en paralelo, se propusieron estudiar las formas y modalidades hegemónicas con las que se impartía esta disciplina a nivel mundial. Así es como TICKNER & WÆVER (2009) examinan a fondo, y desde diversas perspectivas, el notorio “sesgo occidental” presente en la enseñanza de las RI, con el examen de quince casos específicos que abarcan desde Irán hasta África, Europa central y del Este, el mundo árabe y Latinoamérica. En su resumen indican:

Se ha aceptado ampliamente que la disciplina de Relaciones Internacionales (RI), irónicamente, no es “internacional” en absoluto. Los académicos de RI son parte de una disciplina global con un único objeto de estudio compartido: el mundo, y sin embargo, la teorización gravita en torno a una serie de conceptos que han sido concebidos únicamente en EE.UU.. El propósito de este libro es reequilibrar este “sesgo occidental” examinando las formas en las que la RI ha evolucionado y se practica en todo el mundo.

Ambos abordajes –el de Acharya y Buzan, y el de Tickner y Wæver– pueden ser catalogados como los primeros intentos organizados y

sistemáticos de una serie de esfuerzos pos-positivistas, tendientes a pro-
blematizar estos temas y escapar al “parroquialismo” anglosajón que pa-
recía prevalecer sin contrapesos. Aunque los cuestionamientos al etnocen-
trismo occidental y a la incapacidad de plasmar “una empresa académica
verdaderamente global” datan desde mucho antes. CUNNINGHAM-
-CROSS (2011, p. 2) enumera, entre otros precursores de esta línea ana-
lítica a Holsti, 1985, Wæver, 1998, Smith, 2000, Holden, 2001 y Tickner,
2003³. En China, en particular, la discusión sobre la posibilidad de una
visión nativa y original de las RI se remonta, en sus primeras expresiones,
a mediados de los años 1980, con elaboraciones más sofisticadas y com-
plejas que se empiezan a gestar a partir de 1997 y se amplían en años pos-
teriores⁴. Existen también contribuciones de observadores occidentales
de China (GEERAERTS & MEN, 2001), y otros aportes académicos que
escasamente dialogan entre ellos. Con todo, los propósitos asiáticos, al
estimular un debate al respecto, son muy claros y definidos. ACHARYA
& BUZAN (2010, p. 3) los resumen así:

Los estados asiáticos tienen interés en que la teoría de las RI hable por
ellos y sus intereses. Ni China ni Japón encajan cómodamente en el
realismo o el liberalismo. China está tratando de evitar ser tratada como
una amenaza para el *status quo* a medida que aumenta su poder, y las
medidas para desarrollar una Escuela China de RI se centran en este
problema. Japón está tratando de evitar ser una gran potencia “normal”
y su condición de “Estado comercial” o “potencia civil” es una contra-
dicción directa de las expectativas realistas. La ASEAN desafía la lógica
realista, liberal y de la Escuela Inglesa de que el orden lo proporcionan
las grandes potencias locales. Corea del Sur e India tal vez encajen más
estrechamente con los modelos realistas, pero ninguno parece estar se-
guro de qué tipo de lugar quiere para sí mismo en la sociedad internacio-
nal. En la medida en que la teoría de las RI sea constitutiva de la realidad
que aborda, los estados asiáticos tienen un gran interés en ser parte del
juego. Si queremos mejorar la Teoría de las Relaciones Internacionales
en su conjunto, entonces *la teoría occidental debe ser desafiada no solo desde
adentro, sino también desde afuera*⁵.

Como sea, y aquí seguimos a NOESSELT (2012, p. 5-6), quien tam-
bién ha abordado en profundidad el giro pos-positivista y hasta decolo-
nial, si se quiere, en lo referido a estos asuntos:

... para cerrar la brecha entre “la autorreflexión del núcleo” (RI ‘occiden-
tal’) y “la rebelión de la periferia contra los paradigmas (RI ‘occidenta-
les’)” (Wæver y Tickner 2009: 3), es necesario que no tomemos China (u
otras regiones no “occidentales”) sólo como un campo de juego para las
pruebas teóricas (Ikenberry y Mastanduno, 2003), sino más bien sumer-
girse en los fundamentos intelectuales de la filosofía de las Relaciones
Internacionales como se discute en China (...) Aun cuando los debates
en China están fuertemente influenciados por las tendencias de los
estudios de RI “occidentales”, la afirmación sobre el establecimiento de
una “Escuela China de RI” o, alternativamente, una teoría “con carac-
terísticas chinas” no es un eslogan vacío. *Los marcos indígenas ya están en
construcción*⁶.

Para entender cómo se fue gestando este proceso, es necesario ha-
cer una somera revisión del marco contextual y los condicionamientos
históricos que han influenciado los diversos tipos de abordajes teóricos
utilizados en China para lidiar con los acontecimientos externos desde
el siglo XIX hasta el presente. Este recorte temporal, absolutamente arbi-
trario, que se ha elegido para llevar adelante este trabajo, no desdeña, sin

3. A esta lista se podría agregar, ade-
más, a AGATHANGELOU & LING (2004),
también mencionados por Cunningham-
-Cross, en su paper. Ambos identifican
a la RI occidental como una “casa
colonial”, que regula quién está adentro
y quién afuera de sus límites, así como
quiénes ocupan los respectivos lugares
de privilegio.

4. Liang, 1997, Song, 1997, Zha, 1997,
Chan, 1997, Chan, 1998, Chan, 1999,
Jisi, 2003 y Qin, 2009 son algunos de
los investigadores chinos, citados por
Noesselt (2012, p. 5), que han incursio-
nado, a su vez, en este terreno.

5. El énfasis es nuestro.

6. El destaque otra vez es nuestro.

embargo, la tradición milenaria de una civilización china, que de algún modo sigue orbitando sobre los intentos de descifrar el mundo del Imperio del Centro (Zhōngyāng dìguó), más allá de las rupturas radicales vividas en épocas recientes, como se verá más adelante.

Desarrollo y evolución de los estudios sobre política internacional en China

Con el fin de ordenar el análisis, se propone una periodización basada en cuatro etapas de desarrollo destacadas, en la perspectiva de la construcción evolutiva de una escuela de RI nutrida de aportes externos, pero también de elementos intrínsecos. A saber: i) Época imperial tardía y republicana; ii) La era maoísta; iii) El salto cualitativo de Deng Xiaoping y iv) El encuentro de dos mundos.

Época imperial tardía y republicana. Pocos antecedentes, en general, se conocen en Occidente sobre la política exterior de la dinastía Qing (1644-1911), el último régimen imperial que gobernó en China y que constituyó, en gran medida, el Estado nacional que hoy reconocemos como tal. Sólo en uno de los trabajos consultados para esta investigación (ZHANG & CHANG, 2016) se aborda el período final de los Qing, cuando la cosmovisión sinocéntrica de la Tianxia (Todo lo que hay bajo el Cielo), establecido en la dinastía Zhou (1066 a. C.-221 a. C.),⁷ se ve confrontada con la de las potencias occidentales y, en particular, el Reino Unido⁸. Zhang y Chang (2016: 7) señalan que esto ocurrió incluso antes del estallido de la primera Guerra del Opio (1839-1842), con la coacción a firmar Tratados Desiguales y la introducción de este estupefaciente, desconocido en China, como moneda de pago de mercancías⁹.

El comisionado imperial Lin Zexu hizo todo lo posible para traducir los párrafos de *Le Droit des gens* (El derecho de las naciones) de Vattel para su referencia y “siguió el derecho internacional al pie de la letra al denunciar el contrabando de opio y exigir su destrucción en 1839 (LIU, 2004, p. 119)”. Las negociaciones políticas e inclusive translingüísticas en la elaboración del Tratado de Paz después de la segunda Guerra del Opio de 1858-1860 sobre la prohibición del uso de la palabra china yi (no chinos/ bárbaros) en todas las comunicaciones oficiales entre los gobiernos Qing y británico, y en la traducción del texto de Henry Wheaton, *Elementos del derecho internacional*, ambos captados brillantemente por Lydia Liu (2004), son dos ejemplos de confrontación entre el orden internacional westfaliano y la Tianxia china en el proceso de transformación de la China imperial en un estado westfaliano.

Una serie de pensadores chinos, de la fase tardía de los Qing, se esforzaron por comprender las claves del gran choque civilizatorio que suponía el encuentro forzado de una pujante potencia industrial en expansión, como Gran Bretaña, con un país mayoritariamente agrario y auto-centrado, como era China. Para ZHANG & CHANG (2016, p. 7):

... la influencia ideacional más importante ejercida por lo internacional para la transformación de la China moderna es la del Dr. Sun Yat-Sen, en particular su proclamado *Sanmin Zhuyi* (Tres Principios del Pueblo), es decir, *minzhu zhuyi* (nacionalismo/ autodeterminación nacional), *minquan zhuyi* (derechos de las personas/ democracia) y *minsheng zhuyi* (medios de vida de las personas/ socialismo)”¹⁰.

7. Convencionalmente, hoy en China se dice que la dinastía Zhou duró desde 1045 a 221 a. C., pero aquí se ha preferido seguir lo propuesto por XUETONG (2019), que la sitúa entre 1066 y 221 a. C. Otros autores la enmarcan en el período 1122-221 a. C. (véase, por ejemplo, FRANKE & TRAUZETTEL, 1968).

8. La denominación Tianxia es una abreviatura de un concepto más amplio –Todo lo que hay bajo el Cielo– que en chino simplificado (hànyǔ pīnyīn) se escribe de la siguiente forma: Dōu zài tiānkōng xià.

9. Hay incluso una célebre carta de Lin Zexu a la Reina Victoria, denunciando este infame comercio.

10. Zhang y Chang citan como referencia anterior, en este párrafo, a WELLS (2001).

Prosiguendo esta revisión de la convulsionada etapa republicana (1912-1949), la cual suele ser pasada por alto por los estudiosos oriundos de China continental¹¹, es pertinente decir que cursos de estudios internacionales fueron impartidos por las tres Universidades chinas existentes entre los 1920 y los 1930: Tsinghua y Peking University, en Beijing, y St. John's University, en Shanghái. En la primera se dieron cursos sobre la Liga de las Naciones, derecho internacional, diplomacia y política japonesa¹². Un aspecto significativo de los mismos es que fueron ofrecidos por académicos chinos capacitados y retornados desde EE.UU., o estadounidenses residentes en China. Uno de ellos fue Quincy Wright, presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política (1948-1949) y de la Sociedad Americana de Derecho Internacional (1955-1956). Visto desde esta perspectiva, acotan Zhang y Chang, “el crecimiento de los estudios internacionales pos-1979 no es más que la apropiación de la RI estadounidense restaurada”.

La era maoísta. El 1 de octubre de 1949 se proclama la República Popular China, tras producirse el triunfo de Mao Zedong y el Ejército Popular de Liberación (EPL) sobre el Guomintang de Chiang Kai-shek, en una larga guerra civil que duró 22 años. Los cambios en el área de la enseñanza de RI serán trascendentes. En 1949, la Universidad del Pueblo de China (en mandarín, Renda) contaba con un departamento de Asuntos Extranjeros (Guowai Shi), que recién en 1955 ascendería al nivel de facultad¹³. Luego, en 1963, las universidades de Beijing y Fudan (Shanghái) crearon departamentos de Política Internacional (Guoji Zhengzhixue)¹⁴. En esa etapa, las editoriales estatales sólo publicaban, además de literatura marxista, obras de autores occidentales ligados al realismo polític, la geopolítica o la futurología. Xinning (2001: 62), cita, entre ellos, a Kissinger, Kennan, Spykman y Herman Kahn. Para MALENA (2016, p. 224):

En ese períoꀀo tampoco existió en China una teoría de las RR.II. propiamente dicha. Se acudía en su lugar a interpretaciones de los puntos de vista de Marx, Engels, Lenin, Stalin y Mao Zedong sobre el panorama internacional. Los libros de texto en boga sobre política internacional de la época eran *Lenin y Stalin sobre China* (Pekín, 1953), *Stalin sobre la Situación Internacional de la Postguerra* (Pekín, 1954), *Citas del Camarada Mao Zedong sobre Temas Internacionales* (PEKIN, 1958), *Marx y Engels sobre el Colonialismo* (PEKIN, 1962), y *Stalin sobre la Situación Internacional y la Política Exterior Soviética* (PEKIN, 1964) (XINNING, 2001, p. 63). En pocas palabras, los cursos de RR.II. de las universidades chinas se dedicaban a explicar las teorías marxistas sobre el imperialismo, el colonialismo, la guerra y la paz”.

En esta fase inicial o “embrionaria” de los estudios de RI en China, la mayoría de los análisis coyunturales fueron trabajos de poco peso teórico (YAQING, 2010, 2007)¹⁵. El marxismo-leninismo proporcionaba el instrumental analític que permitía una interpretación o decodificación propia de la política internacional (YIWEI, 2009)¹⁶. Se esbozaron, con todo, algunos conceptos polítics más generales cuya base principal eran formulaciones realizadas por Mao Zedong. Entre ellas, las más destacadas fueron sus teorías sobre las “zonas intermedias” (YE, 2004; PU, 2004) y “los Tres Mundos” (YEE, 1983). En un plano más operacional y práctico, el discurso oficial maoísta ubicaba a China como un país en lucha contra los “dos imperialismos”, el estadounidense y el “social-imperialismo”

11. No es un dato trivial, en este sentido, mencionar que Zhang y Chang trabajan fuera de la RPCh. El primero, en la Universidad de Bristol, Reino Unido, y el segundo, en la National Taiwan University.

12. Para más información sobre esta etapa histórica, véase PENG (2014).

13. Según NOESSELT (2012, p. 12), este relanzamiento de la investigación en RI a mediados de los 1950 está relacionado con la incipiente disputa sino-soviética.

14. Noesselt suma a esta nómina a la Universidad Renmin. Las universidades se dividieron distintos campos de estudio. “La Universidad Renmin se centr en los paíes socialistas; La Universidad de Beijing analizó los paíes en desarrollo en África, América Latina y Asia; y la Universidad de Fudan tenía el único instituto especializado en la política de las naciones capitalistas occidentales (citando como referencia a YIWEI, 2009, p. 105)”.

15. Citado por NOESSELT (2012, p. 13).

16. Ibídem.

soviético, y un adalid de los países del Tercer Mundo y las naciones descolonizadas. Es en esa época, de dura radicalización y combate en todos los frentes, donde el entonces primer ministro Zhou En-lai divulga, en 1954, en una visita a India, los cinco principios de la Coexistencia Pacífica, que se convertirían en un ancla fundacional de la política exterior china moderna, y que aún hoy son mencionados en forma recurrente. Los cinco principios en cuestión son: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, la no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuos y la coexistencia pacífica.

El salto cualitativo marcado por Deng Xiaoping. Tras la muerte de Zhou En-lai y Mao Zedong, en 1976, la dirección del PC chino vive grandes convulsiones. Hua Guofeng, declarado por Mao su heredero, pone fin a la Revolución Cultural y saca de escena a la “Banda de los Cuatro”, a la que se culpa de todos los excesos cometidos en ese período. Deng, que había sido purgado antes al ser acusado de “derechista”, es rehabilitado en julio de 1977 y poco a poco toma las riendas del Partido para impulsar una política de Reforma y Apertura. Recupera puestos importantes y en diciembre de 1978, en el XI Congreso del PCCh, refuerza su control sobre el mismo. 1979 es el año del punto de quiebre en que se aceleran las reformas, a partir de que el primero de enero EE. UU. reconoce oficialmente a la RPCh y congela sus vínculos con Taiwán.

Tras ese paso, Deng visita EE. UU., donde se entrevista con Jimmy Carter y se celebra la reanudación de relaciones diplomáticas. El campo ya está libre para llevar a cabo las “Cuatro Modernizaciones” —economía, agricultura, desarrollo científico y tecnológico y defensa— y promover un ambicioso plan de liberalización del sistema económico, en forma paulatina pero sostenida. En 1980, Zhao Ziyang, un cercano aliado de Deng, reemplaza a Hua como Primer Ministro, y otro adepto a él, Hu Yaobang, en 1981, lo sustituye como presidente del Partido. Finalmente, el propio Deng asume, ese año, el puesto de la jefatura de la Comisión Militar Central del PCCh, el último espacio de poder que le quedaba a Hua Guofeng, su enemigo jurado, en la nomenklatura partidaria.

¿Cómo incidió este viraje copernicano en el estudio de la política internacional en China? Se pueden distinguir al menos dos planos: de una parte, se produjo una “primavera intelectual”, cuando la comunidad académica comenzó a disfrutar de lo que MALENA (2016, p. 224), denomina “una era de mayor estabilidad”. Sus síntomas más evidentes fueron “la reapertura de instituciones que en la etapa previa habían sido clausuradas, un ambiente de cierta libertad académica, la llegada de especialistas extranjeros con la finalidad de dictar cursos y el ingreso de considerable cantidad de obras del exterior”. Pero, a la par de ello, se puso énfasis en el primero de los cinco principios de la Coexistencia Pacífica: “el respeto mutuo de la soberanía y la integridad territorial” (MALENA, 2005: 107), con una visión propia de la escuela realista de RI, en el sentido de que la soberanía es inalienable y “debe preservarse del ejercicio de ‘políticas de poder’ (XUETONG, 1996, p. 14)”.

De hecho, Deng (1993, p. 331) sostuvo que “los derechos nacionales (guoquan), entendidos básicamente como derecho a la soberanía y a la seguridad nacional, deben ser nuestra prioridad”. En esa perspectiva, y

dado que los países interactúan en el escenario global en función de preservar sus intereses, “los conflictos se solucionarán y el mundo gozará de paz”. Es claro, por tanto, que la liberalización como estrategia de desarrollo, aparece confinada exclusivamente al campo económico, y no se proyecta al campo político e ideológico, en la visión de Deng, el “Pequeño Timonel”, quien condujo la que para algunos (HARDING, 1987) fue la “Segunda Revolución” china. En ese sentido, conviene tener presente lo que advierten ZHANG & CHANG (2016, p. 5):

Es el entierro de Mao (BAUM, 1994), metafóricamente, lo que resultó decisivo para crear un espacio intelectual y asegurar oportunidades institucionales para que la disciplina de las RI echara raíces, posiblemente por primera vez, en China. Sin embargo, su crecimiento todavía tiene que luchar con condiciones políticas e intelectuales a menudo represivas, la (auto) censura y el control político bajo un gobierno autoritario, lo cual no siempre favorece la producción de conocimiento.

Lo cierto es que entre 1949 y 1979, la China revolucionaria vivió un período de “aislamiento furioso” (NIXON, 1967; ZHANG, 1998)¹⁷ y de autoafirmación en la escena internacional, del que sólo empezó a salir cuando Mao y Zhou En-lai dieron los primeros pasos tendientes a producir un “deshielo” de cara a Occidente, que tuvo su momento cumbre entre diciembre de 1978 y enero de 1979. Así, entonces, y ya con Deng reapareciendo desde el ostracismo al que estuvo relegado, se fue gestando un espacio propicio para la reconstrucción de universidades e institutos de investigación que estuvieron cerrados o virtualmente paralizados durante la etapa más furibunda de la Gran Revolución Cultural Proletaria, que se extendió por diez años (1966-1976). Un espacio en el que, no está de sobra recalcarlo, tampoco se cedió terreno en lo que dice relación con un férreo control estatal y partidario a través de la incorporación y vigencia del concepto de “interés nacional”, entendido como “la voluntad de la nación en su conjunto (SHOUDE & YINXIAN, 1994, p. 43)”, la cual “incluye tanto a los gobernantes como a los gobernados”.

En 1985, se abren los primeros debates internos en Beijing con respecto a la Teoría de las RI. La Asociación China de Historia de las RI organiza un seminario destinado a estudiar la herencia del marxismo en este ámbito y a proyectar y construir los marcos teóricos y referenciales que permiten desarrollar esta disciplina de forma profesional y moderna (YAQING, 2013, p. 68)¹⁸. Ese mismo año, el Comité Central del PCCh emitió una serie de instrucciones sobre la Reforma de la Educación que incluyó la implementación de un curso obligatorio en todas las universidades sobre “Política y Economía Mundial y Relaciones Internacionales (MALENA, 2005, p. 105)”¹⁹. En paralelo, se abren las puertas para que China y el mundo occidental, reconocida cuna y cauce principal de las RI como disciplina consolidada, dejen de estar de espaldas y se reconecten después de tres décadas de aislamiento y de muros ideológicos. China envía oleadas de estudiantes de posgrado a los centros de formación más reconocidos de Occidente en esta área y empieza a publicar a los autores que han ido construyendo el arsenal teórico que la conforma como una especialidad diferenciada y única.

El encuentro de dos mundos. Varios estudiosos chinos se han ocupado de hacer una historia o reseña de ese choque cultural, cuyas rever-

17. Referenciados por ZHANG & CHANG (2016, p. 5).

18. “La Asociación Nacional de Historia de las Relaciones Internacionales se estableció en 1980 como la primera asociación académica nacional en este campo, que cambió su nombre por el de Asociación Nacional China de Estudios Internacionales (ANCEI) en 1990, con el fin de satisfacer la creciente demanda por desarrollar las Relaciones Internacionales como una disciplina separada”.

19. Para contar con una bibliografía apropiada que complementara este curso, “se publicaron posteriormente casi un centenar de nuevas obras, entre las cuales alcanzaron mayor renombre Política y Economía Mundial Contemporánea de Du Houwen y Feng Tejun, y Política y Economía Mundial y Relaciones Internacionales Contemporáneas de Feng Tejun”.

beraciones se proyectan hasta hoy, en el campo de las RI, entre la teoría y la práctica china, que hasta 1979 había estado dominada por el pensamiento de Mao y otros clásicos del marxismo, y la Teoría de las Relaciones Internacionales (en adelante, TRI), en su vertiente anglosajona y gestada por autores como E. H. Carr y otros. Xinning, Shoude, Yiwei, Yan y Yizhou son algunos de los nombres que figuran en la lista de los académicos chinos más notables que se han ocupado de estos temas. Pero es tal vez YAQING (2013, p. 70) quien ha ofrecido una de las mejores síntesis de esta fase, la del encuentro tumultuoso de dos mundos:

En 1981, apareció *Dangdai Xifang Guoji Guanxi Lilun Jianjie* (Teoría contemporánea de Relaciones Internacionales occidentales: una breve introducción) en *International Studies*, lo que constituyó el primer artículo que introducía TRI occidental desde que comenzó el proceso de reformas. En la década de los ochenta se publicó *Dangdai Meiguo Guoji Guanxi Lilun Liupai Wenxuan* (Lecturas escogidas de Teoría de Relaciones Internacionales americana contemporánea), que supuso una de las primeras obras que intentó introducir TRI americana a los académicos chinos. Incluía capítulos traducidos de Hans Morgenthau, Karl Deutsch, Kenneth Waltz, Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. El clásico de Morgenthau, *Politics Among Nations*, fue traducido al chino en 1990, y su realismo político resultó atractivo a muchos académicos de Relaciones Internacionales en China. Los académicos realistas en China utilizaron este enfoque y comenzaron a criticar el fervor ideológico de la ‘Revolución Cultural’”.

Desde entonces hasta hoy, mucha agua ha corrido bajo los puentes y la relación entre las RI chinas y las RI mainstream ha provocado una verdadera “explosión demográfica”, en lo que se refiere a la multiplicación de los lazos e interacciones entre ambas. Para ejemplificarlo, ZHANG & CHANG (2016, p. 3), toman como referencia trabajos de XU, 2014 y MAGANN, 2014, que dan cuenta de este crecimiento exponencial de la disciplina en China.

El Informe del Índice Global Go to Think Tanks de 2013 publicado por el Programa de Think Tanks y Sociedades Civiles de la Universidad de Pennsylvania contó 426 think tanks chinos de los 6,826 think tanks del mundo, la segunda mayor cantidad de think tanks del mundo, solo después de Estados Unidos (...) La comunidad académica de RI de China se ha convertido, sin duda, en una de las ramas nacionales más dinámicas y con mayor crecimiento de la comunidad epistémica de RI global, tanto en términos de número de investigadores como, cada vez más, en términos de resultados de publicaciones. El ascenso de China demuestra ser trascendental para estimular aún más la creatividad intelectual y la producción de una RI imaginativa e innovadora en China.

Más aún: los académicos chinos han pasado rápidamente de una primera etapa de incorporación de conocimientos, a una segunda fase de “copia” (en el sentido menos vulgar del término)²⁰, para ir adentrándose, a paso acelerado, en una tercera etapa de elaboración de desarrollos teóricos propios. “El crecimiento cuantitativo ahora se complementa cada vez más con el cambio cualitativo”, subrayan ZHANG & CHANG (2016, p. 3-4), basados en YANG, 2012. “Ha habido un movimiento consciente desde los esfuerzos simples dirigidos a la adquisición de conocimientos sobre RI desde Occidente hasta los esfuerzos intencionados y coordinados destinados a la producción y creación de conocimientos de RI en China”. Y los datos confirman este upgrade. El caso de Tang Shiping, un scholar de la Universidad de Fudan, en Shanghái, que obtuvo el premio al mejor libro 2015 de ISA, por *La evolución social de la política internacional*,

20. Ver periodización de YIWEI (2009), más adelante.

publicado por Oxford University Press, es una clara demostración de la verdad de este aserto²¹.

Ahora bien, antes de pasar al próximo apartado de este artículo, que dice relación con los debates domésticos que se han generado en China entre representantes de corrientes que ofrecen diversos modos de leer y decodificar al mundo, y de analizar luego la posibilidad de la concreción de una Escuela China de RI, no está de más insistir en el hecho de que 1979 –el año en que se da el vamos al proceso de Reforma y Apertura en la economía (Gǎigé kāifàng, en mandarín)– marca un antes y un después en el desarrollo de la RI china. En palabras de ZHANG & CHANG (2016: p. 8):

Mantenemos, sin embargo, que fue sólo después de 1979 que las Relaciones Internacionales comenzaron a surgir en China continental “como una disciplina académica consciente de sí misma que intenta comprender y teorizar sobre la dinámica de la política mundial” (ACHARYA & BUZAN, 2007, p. 293); que la transformación del mundo intelectual de la RI china después de 1979, con una comunidad epistémica de RI auto-identificada no tiene precedentes históricos; que el crecimiento de la RI como una disciplina consciente de sí misma e integrada a la ciencia política es cualitativamente diferente de períodos anteriores; y que el aprendizaje interactivo e intensivo y el compromiso entre la comunidad epistémica de relaciones internacionales de China y la global no tienen paralelo. También es sin precedentes la reciente articulación de su ambición teórica de afirmar las voces y la experiencia chinas como fundamentos alternativos en la producción de nuevos conocimientos teóricos que promuevan una RI verdaderamente global.

21. “Con la emergencia de una comunidad epistémica auto-consciente de RI y las crecientes redes regionales y globales de académicas de RI trabajando en China, el mundo intelectual de la TRI China ha cambiado dramáticamente”, resaltan ZHANG & CHANG (2016, p. 4).

El debate metateórico y la posibilidad de una Escuela China de RI: La periodización propuesta por Qin Yaqing

Al producirse la primera ola de la “invasión” de la Teoría de RI occidental en China, ya sea vía lecturas o a través del retorno de los primeros especialistas formados en el exterior, se genera una absorción acrítica de los frameworks de la TRI clásica, aunque esto no es automático ni sincrónico en el tiempo. Tal como señala NOESSELT (2012, p. 13), “el campo de RI en China continúa siendo moldeado por las divisiones que surgieron en las primeras décadas del período de reforma y que se manifiestan en la controversia sobre la internacionalización/occidentalización versus la indigenización/sinización de la teoría de RI (GEERAERTS & MEN, 2001, p. 266)”. En otros términos, puede decirse que se desata una sorda lucha entre una “vieja guardia” que permanece aferrada a los principios del materialismo histórico y dialéctico y una nueva camada de intelectuales que se lanza a la búsqueda de nuevos paradigmas e instrumentos epistemológicos. Y esa lucha soterrada no asoma de manera abierta y pública sino hasta los años 1990, que es el período en que, según NOESSELT (2012, p. 13), ya se puede advertir la existencia de un debate en forma:

Aunque los académicos chinos fueron animados por Deng Xiaoping a “recuperar las lecciones perdidas” y ponerse al día con Occidente, la teoría de las RI no jugó un papel importante en las revistas del área chinas hasta la década de 1990. Aunque las publicaciones clave de la RI “occidental” se tradujeron al chino y la comunidad académica las debatió, casi ninguno de estos marcos se aplicó al análisis de las Relaciones Internacionales en el contexto chino (YQING, 2009, p. 188-189).

22. FENG (2012) divide el mismo período en cinco fases (citado por DEMIR, 2017, p. 96). Otra periodización interesante, también de fuente china, es la de YIZHOU (2006), quien observa cinco etapas en el siglo XX, que van desde la época pre-1949 hasta el de la fase pos-Guerra Fría, con el cambio de milenio y una nueva era en la RI China. Y hay una cuarta de ZHIWEI (2009), sobre la cual se abundará luego.

Un artículo del propio Yaqing, de 2013, al que se ha acudido en este trabajo con frecuencia, es, a nuestro juicio, el que mejor establece una periodización capaz de discriminar las fases por medio de las cuales se fue formando la RI china. Qin Yaqing habla de tres etapas: i) la pre-teórica (1978-1990); ii) la de aprendizaje teórico –dividida en dos: una, inicial (1991-2000) y otra de profundización, que se extiende desde 2000 hasta la fecha–; y iii) la de innovación o construcción teórica, que, en su opinión, todavía no se había iniciado, pero que ya tenía ciertos cimientos debidamente fijados (YAQING, 2013, p. 69)²². Para darle un anclaje más firme a esta periodización y a los encuadres teóricos que de ella se derivan, Yaqing revisó, como parte de la investigación, que publicó, primero en inglés y cuatro años más tarde en español, un total de 1.124 papers publicados, entre 1978 y 2007, en las cinco revistas chinas del área de RI más importantes. A saber: *World Economics and Politics*, *European Studies*, *Foreign Affairs Review*, *International Review* y *Contemporary International Relations*.

Fase pre-teórica

Sobre la primera etapa de esta periodización, DEMIR (2017, p. 96), siguiendo a YAQING (2007 y 2011), afirma lo siguiente:

Durante el período pre-teórico “orientado a la acción”, desde 1949 a 1979, la principal tarea de los trabajos académicos fue proporcionar información para las políticas y estrategias exteriores que estaban siendo desarrolladas por los líderes políticos chinos. En otras palabras, la construcción de la teoría de RI era un asunto orientado a la acción que solo podían realizar los líderes del Partido Comunista de China (PCCh).

YAQING (2013, p. 69), en tanto, indica:

Durante esta fase se produjo un intento por usar el marxismo clásico para interpretar el pensamiento estratégico propuesto por los líderes políticos. Sin embargo, se llevó a cabo una escasa investigación teórica en un sentido genuinamente académico. Las estadísticas muestran que las cinco revistas consultadas para realizar el análisis publicaron un total de ochenta artículos relacionados con TRI entre 1978 y 1990, lo que supone una media de seis artículos por año. Por tanto, parece justo señalar que durante este período apenas se hizo énfasis en el aspecto teórico.

El mismo autor (2013, p. 70) da cuenta, además, que en este período se suscita una controversia “entre dos diferentes escuelas del marxismo”:

Una de ellas, inspirada en el análisis de Lenin del imperialismo, sostenía que el mundo se encontraba todavía en una era de guerra y revolución, mientras que la otra escuela enfatizaba que el marxismo debería desarrollarse al mismo tiempo que los cambios en la economía y política internacionales y, por lo tanto, contemplaba a la paz y el desarrollo como rasgos característicos de nuestro tiempo.

Para estos últimos, “debería concederse prioridad al bienestar de la nación”²³. Vista desde hoy, esta polémica muestra a dos sectores bien definidos, que suelen acompañar a todos los procesos revolucionarios: principistas y pragmáticos²⁴. Un debate que también se da en el plano interno y se articula en torno a definir cuál es la mejor estrategia nacional de desarrollo: si “reformarse y abrirse al exterior o continuar siendo un país hermético”. Triunfa, como se sabe, el pragmatismo y la visión de

23. DEMIR (2017, p. 97), ofrece otra aproximación al mismo tema, basado en lecturas de YAQING (2007 y 2011): “El principal tema del debate fue si China debería permanecer como un estado revolucionario proletario que se aísla del resto del mundo, o si debería convertirse en un estado abierto, ‘normal’, con vínculos con la comunidad internacional. En otras palabras, (...) defensores del marxismo y el realismo, respectivamente. El resultado final del debate fue la aparición del realismo como la primera teoría occidental de RI establecida en la academia china”.

24. Una polémica similar se vivió, por ejemplo, en la URSS, tras la muerte de Lenin, cuando se enfrentaron en una lucha interna José Stalin y su propuesta del “socialismo en un solo país” y León Trotsky, quien promovía la “revolución permanente” y sin fronteras.

largo plazo de Deng, quien justificó su postura con una célebre frase: “No importa que el gato sea blanco o negro; mientras pueda cazar ratones, es un buen gato”.

No deja de ser curioso, sin embargo, y digno de análisis, que sea en plena época de apertura al mundo, a mediados de los 1980, cuando empiezan a surgir en China –en momentos en que el debate académico aparecía casi completamente hegemonizado por los marcos referenciales occidentales, y las posturas epistemológicas se dividían entre el realismo dominante y un liberalismo institucional en ascenso–, voces pioneras que comienzan a plantear la posibilidad de una “Escuela China” de RI. En efecto, “en 1986, la revista *Reference about World Economics and Politics* (predecesora de *World Economics and Politics*), publicó un artículo titulado *Nuli Goujian Woguo Ziji de Guoji Guanxi Lilun Tixi* (‘Tratando de construir una TRI china’) —mencionado por YAQING, 2013, p. 70²⁵—, que se transforma en referencia inevitable en el área.

En 1987, ocurrió otro evento señero: se realizó en Shanghái la I Conferencia Pan-china de RI, y el tema de la eventual construcción de una teoría china de las RI estuvo en el centro de la agenda. Huang Xiang, veterano diplomático y asesor de política externa de Zhou En-lai, quien era el director del Departamento de Investigación de Asuntos Internacionales, bajo supervisión del Consejo de Estado, propuso la tarea de echar las bases de una “RI con características chinas”²⁶. Explicó que esta teoría debería “estar basada en China, enfrentarse al mundo y analizar las leyes objetivas del desarrollo de los cambios en la política internacional desde una perspectiva china (HUANG, 1987, citado por REN, 2009)”²⁷. A renglón seguido, Qi Yuanping, vicedirector de la Oficina de Relaciones Exteriores del Comité Central del PCCh, declaró que era “inaceptable” que China no tuviera su propia teoría” sobre RI (KIM, 2016, p. 70)²⁸.

Ese mismo año, se publica, en consonancia con estas directivas, un artículo de Cheng Yi titulado *Jianli Juyou Zhongguo Tese de Guoji Guanxixue Tixi* (‘Construyendo una TRI con características chinas’). Según KIM (2016, p. 70), tras la exhortación de Xiang para trabajar en una TRI china, es Shoude quien demarca, desde la academia, los límites y propósitos de esta labor:

Inmediatamente después de que Huan Xiang planteara su propuesta en la primera conferencia de RI en Shanghái, Liang Shoude, jefe del Departamento de Política Internacional de la Universidad de Pekín, proporcionó la primera definición de la teoría de RI con características chinas. Sostuvo, primero y ante todo, que los intereses nacionales eran el núcleo de todas las consideraciones. Además, Liang insistió en que dicha teoría, además de basarse en la visión china del socialismo, también debería servir a los intereses nacionales de China. El segundo punto principal fue que el concepto de los medios de producción debería ser importado al estudio de la política internacional, y en otros lugares Liang argumentó que los factores económicos deberían ser considerados en primer lugar. El tercer punto es que la teoría debería buscar promover el desarrollo a través de la reforma, salvaguardar la paz mundial, manejar correctamente la relación entre estabilidad y progreso y establecer un nuevo orden internacional justo y razonable²⁹.

Pese a estos atisbos y manifestaciones de un deseo explícito y proclamado de pensar con “cabeza propia”, el factor dominante, no obstante,

25. Los autores de este pionero aporte fueron WANG, ZHIMIN & YULIANG (1986).

26. Idea que está íntimamente vinculada a la conocida fórmula de Deng Xiaoping respecto al “socialismo con características chinas” (YIWEI, 2009, p. 109).

27. Apud NOESSELT (2012, p. 14).

28. Este debate es central, pues configura todo lo que vendrá luego en este terreno.

29. Kim se apoya en esta cita en referencias tomadas de escritos posteriores de Shoude (1994 y 1997), actor clave en todo este proceso.

sigue siendo, en toda la etapa que va desde 1979, el año del lanzamiento pleno de la apertura, hasta 1990, la hegemonía incontrarrestable de la TRI occidental, como lo documenta, en forma cabal, Qin Yaqing, en el estudio ya mencionado. Pero ello no implica, en modo alguno, que los investigadores chinos del área abdicquen del uso de las herramientas de análisis e interpretación de la realidad que les proporciona el marxismo-leninismo, matriz ideológica crucial de la RPCh, y que continúa vigente tanto en épocas de reformas como cuando, en respuesta a determinados estímulos, surge una actitud refractaria y hostil frente al ambiente externo. XINNING (2001, p. 64), explica este fenómeno.

Durante la conferencia de Shanghai sobre la teoría de las RI en 1987, Hu Menghao afirmó enfáticamente que “hay muchos tipos diferentes de teorías de las RI en el mundo. Pero en el análisis final solo hay dos. Una es la teoría marxista de las RI y la otra es la teoría burguesa de las RI. Es imposible tener una teoría de las RI que pueda trascender las ideologías de las dos clases”. Para estos académicos, lo que separa un tipo de teoría de otro son los intereses de la clase a la que sirve. Una teoría burguesa busca “salvaguardar la política exterior imperialista y los intereses imperialistas”, mientras que la teoría socialista de la RI pretende “servir para la victoria final del socialismo”.

Puesto este punto sobre la mesa, hay otro aspecto que cabe, además, considerar. Y es el hecho de que, comparadas con otros campos de estudio afines, las RI tienen una faceta claramente utilitaria y práctica, en la medida en que, bien empleadas, son un recurso estratégico clave, en cuanto a su capacidad de proyectar y anticipar escenarios, y comportamientos asociados a los mismos de los actores del sistema internacional. Por ello es que se rige, de algún modo, por reglas diferentes. Un tema que XINNING (2001, p. 62) aclara en forma taxativa.

Después del Incidente de la Plaza de Tiananmen de 1989, la mayoría de las disciplinas de las ciencias sociales (especialmente la ciencia política, la sociología y el periodismo) sufrieron un revés debido a la campaña del gobierno contra el liberalismo ideológico de los académicos chinos y la llamada evolución pacífica iniciada por Occidente. Sin embargo, Relaciones Internacionales recibió un tratamiento diferente. Continuaron desarrollándose estudios teóricos sobre RI. La enseñanza de las teorías occidentales de RI continuó en universidades clave y los intercambios académicos con Occidente en estudios de RI se volvieron más activos.

“Esto se debió principalmente –dice Song Xinling– a que los líderes chinos se preocuparon más por el aislamiento de China del mundo exterior que por una ‘evolución pacífica’³⁰. Existe, a su vez, un claro consenso en la literatura que, tras la represión de las manifestaciones de disidentes políticos en la plaza de la Puerta de la Paz Celestial, en junio de 1979, tuvo lugar un enfriamiento de las relaciones sino-occidentales que duró alrededor de tres o cuatro años. No obstante, esta suerte de embargo punitivo no se aplicó al área de las RI. “Desde 1990, se iniciaron nuevos programas de intercambio, especialmente programas de capacitación de profesores, en Renda. Estos fueron patrocinados conjuntamente por el gobierno chino y fundaciones privadas de EE.UU. (XINNING, 2001, p. 62)”. Al mismo tiempo, “los académicos chinos también obtuvieron un mayor acceso al proceso de formulación de políticas extranjeras”. De hecho, a comienzos de 1990, Jiang Zemin, Secretario General del PCCh, y Li Ruihuan, miembro del Comité Permanente (Politburó), se reunieron

30. Cabe aquí hacer una aclaración importante: “evolución pacífica” es el término con el que se designa en China a los presuntos intentos de Occidente para obstaculizar y sabotear los principios socialistas y favorecer una lenta incorporación, por parte de la RPCh, de los valores y principios capitalistas. En esos términos, sería mucho más correcto tal vez hablar de “cooptación pacífica” antes que de “evolución”.

dos veces con académicos senior y líderes de institutos de investigación para solicitar sus puntos de vista y apreciaciones sobre los estudios de RI y la política exterior china.

Fase de aprendizaje teórico

Esta fase tiene dos sub-etapas: la inicial (1991-2000) y la de profundización (2001-2007).

Etapa inicial. En la primera de ellas, “con la publicación desde finales de los años 80 de clásicos de TRI en lengua china, los académicos de RI chinos reconocieron la importancia de la teoría y empezaron a emplear paradigmas de TRI en sus trabajos”, intentando aplicar “un enfoque académico serio”. Para YAQING (2013, p. 72), esta etapa está marcada por cuatro asuntos destacados.

En primer lugar, existía un debate sustancial entre los académicos defensores de las tradiciones realista y liberal. Aunque no se criticaban directamente entre ellos, sus puntos de vista divergían claramente. Los primeros enfatizaban el papel del poder en la política global, y definían el interés nacional de China en términos de poder material y seguridad territorial. Los segundos abogaban por la cooperación internacional y la integración gradual de China en el sistema internacional³¹.

Según su análisis, las diferencias entre realistas y liberales no resultaban, en verdad, significativas, “en lo que se refiere a políticas y estrategias, ya que en el contexto chino ambas visiones se consideraban relevantes: podían complementarse mutuamente más que contradecirse”. Vale decir, operaba una especie de curioso sincretismo, de carácter pragmático, en la medida en que “por ejemplo, China podría incrementar su poder duro y perseguir su interés nacional, y al mismo tiempo podría buscar la cooperación internacional e integrarse en la economía global”. Pero “las diferencias subyacentes entre las dos escuelas allanarían el terreno para un debate más matizado en el futuro, a medida que el poder de China continuaba creciendo de modo inaudito”.

En segundo lugar, la traducción de clásicos de TRI condujo a una mejor comprensión entre los académicos chinos de lo que era la teoría orientada al conocimiento e incrementó su erudición. Importantes editoriales chinas contribuyeron a este proceso introduciendo de forma sistemática clásicos de TRI desde el extranjero³² (...) Estas obras abarcaban todas las principales teorías e hicieron que los alumnos chinos de Relaciones Internacionales fueran conscientes de la importancia de la TRI para el crecimiento y el desarrollo de la disciplina.

DEMIR (2017, p. 96-96), desarrolla en su recapitulación la misma línea de raciocinio:

Este fue un período de acumulación de conocimientos sobre RI de Occidente, especialmente de EE. UU. En esta fase, la intensa afluencia de estudios de RI transatlánticos dominó el pensamiento y los estudios de RI chinos y casi bloqueó el flujo de teorías de RI críticas y no convencionales. Una de las características más importantes de este período fue la creciente conciencia en la academia china de Relaciones Internacionales de la distinción entre la interpretación de políticas orientada a la acción y la investigación académica orientada al conocimiento.

En tercer lugar, y siempre siguiendo el ordenamiento temporal postulado por YAQING (2013, p. 72), puede señalarse que “académicos chinos

31. Para seguir este debate en detalle se recomienda la lectura de YAQING (1998), CHANGHE (2000), YIZHOU (1995), y XUETONG (1996), citados por el primero de los nombrados

32. A fines de los 1980 sólo existían diez obras traducidas al chino de autores líderes dentro de la TRI occidental. Algunas de ellas eran Poder e Interdependencia de Keohane y Nye (1992); Teoría de la Política Internacional de Waltz (1992); Teoría social de la política internacional de Wendt (2000) y El sistema mundial moderno (volumen I) de Wallerstein (1998).

de RI, editoriales y revistas académicas comenzaron a prestar una mayor atención al proceso de desarrollo de las Relaciones Internacionales como una disciplina, con especial énfasis en la TRI”. A su juicio, el ciclo titulado “Política Internacional Contemporánea”, publicado por Shanghai’s People Publishing House en 1995, supuso alcanzar un nuevo estándar, lo cual se sustenta en hechos comprobables:

Los datos recopilados (...) muestran que entre 1991 y 2000 las cinco revistas de Relaciones Internacionales mencionadas con anterioridad publicaron 331 artículos sobre TRI, resultando en una media de 33,1 artículos anuales. Esto representa más del quintuple de los artículos publicados durante la década anterior.

“En cuarto lugar –prosigue YAQING (2013, p. 73-74)–, fue durante esta etapa que la TRI dominante (tal y como se desarrolló en EE.UU. desde la II Guerra Mundial), tuvo una gran influencia en los académicos chinos”. Dos factores fueron determinantes, en este aspecto: i) “Los estudiantes chinos que cursaron Ciencias Políticas en universidades americanas desde principios de los años 80, y volvieron a China para dedicarse a la enseñanza y a la investigación sobre RI, estaban influidos por la tradición académica americana”; y ii) “En el año 2000 la mayoría de los clásicos importantes que representan la TRI americana dominante había sido traducida y publicada en chino. Esta tendencia se mantiene incluso hoy en día”.

Etapa de profundización. La fase situada entre 2001 y 2007 es la etapa en que el campo de estudios de RI en China entra en la adultez y alcanza un nivel equiparable con el avance de la disciplina en Occidente. YAQING aporta más datos factuales: “Setenta y cuatro libros de TRI fueron traducidos por cinco importantes editoriales entre 2001 y 2007, lo que supone una septuplicación con respecto a la década anterior”. Y hay “evidencia empírica que sugiere que el interés en TRI entre los académicos chinos aumentó exponencialmente durante esta etapa de profundización. Cinco importantes revistas publicaron 713 artículos sobre teoría, lo que supone 101,9 artículos anuales, dieciséis veces más que en la fase pre-teórica”. Se registró, así, “un incremento del 200 % con respecto a la fase inicial del aprendizaje teórico”. Como se señaló antes, la década de los 1990 y también al menos la mitad de los 1980 están cruzadas por dos clivajes claves en materia de disputas de marcos referenciales y lentes epistémicos: marxistas versus realistas y realistas versus liberales institucionalistas, una vez que autores como Keohane y Nye empiezan a ser divulgados en China por los académicos “occidentalizados”.

En la RPCh, como también se ha visto con anterioridad, se producen dos discusiones paralelas, en el marco del segundo gran debate: i) cómo enfrentar el desafiante entorno externo y ii) cómo lidiar con el desarrollo interno, toda vez que el país partía desde una posición bastante desfavorable en términos materiales y en el esquema de distribución internacional de poder. Dos cuestionamientos que, en el fondo, condensaban un solo interrogante central, como lo plantea DEMIR (2017, p. 97), y que evoca en cierta forma el debate realismo-liberalismo que se dio en Occidente en los 1930 y los 1940:

¿Cuál era el interés nacional más importante de China y cómo China debería realizarlo? Las facciones que se unieron al debate eran realistas y liberales que resaltaron, respectivamente, la importancia

de la acumulación de poder y de la integración en las instituciones internacionales. Al final, ambas partes acordaron que estos argumentos se reforzaban mutuamente y que una política continua de apertura era la mejor opción política para satisfacer los intereses nacionales de China. Dicho de otra manera, para los realistas y liberales chinos, *China debería convertirse simultáneamente en un estado-nación hobbesiano y en un actor lockeano racional*³³. El resultado final de este debate fue el establecimiento del liberalismo (institucional) como una teoría de las RI en la academia china en pie de igualdad con el realismo.

33. El énfasis es nuestro.

Después de la admisión del liberalismo como una escuela legitimada y aceptada en la academia china, el campo continúa ensanchándose y nuevas perspectivas teóricas se suman al debate. De acuerdo con el sudcoreano KIM (2016, p. 69), quien ha hecho varias pasantías en Universidades chinas, la visión liberal ya forma parte, con propiedad, de la corriente principal en Beijing y ésta ha ampliado sus márgenes de manera notable.

El realismo sigue dominante entre muchos destacados académicos chinos, pero las teorías liberales de las relaciones internacionales también ejercen una influencia cada vez mayor. Por ejemplo, Wang Jisi descubrió que, entre los artículos publicados en 10 revistas líderes en relaciones internacionales en China sobre nueve temas clave, cuatro de aquellos estaban referidos a aspectos tales como organización internacional, regímenes internacionales, derechos humanos y globalización/gobernanza global, es decir directamente relacionados con los tópicos no tradicionales de la RI. Los otros cinco temas eran la Teoría de las Relaciones Internacionales, las relaciones de los grandes poderes, la seguridad, los estudios de áreas y la economía política internacional.

En opinión de Kim, “el interés en la teoría constructivista de RI también se ha expandido en China”. Según YAQING (2007, p. 321), tres temas no tradicionales de RI (multilateralismo e instituciones internacionales, sociedad internacional, actores no estatales y gobernanza global) han recibido una atención constante y creciente en China”. Además, “temas como la identidad, la psicología, la investigación de la paz, la paz democrática, el feminismo, la seguridad no tradicional, la gobernanza global y la interdependencia fueron algunos de los términos más frecuentemente publicados en las revistas académicas chinas”, de acuerdo con un estudio de la Fundación Ford (2002).

Una amplia literatura (CHAN, 1997; JING, 2001; JOHNSTON, 2003; JISI, 2003) ha revisado prolijamente estos asuntos, de modo que no hace falta detenerse en ellos, salvo para decir que un número expresivo de autores sigue observando en detalle el proceso de creciente apertura de la agenda de RI chino hacia temas tales como “la seguridad internacional (tradicional y no tradicional), estrategias, instituciones/regímenes internacionales, estudios regionales, Economía Política Internacional (EPI) y gobernanza global (YAQING, 2013, p. 74)”. A la par de la aparición de estos nuevos issues, Yaqing aprecia que hay un viraje desde “la TRI clásica dominante en EE.UU. a otras áreas relacionadas con el feminismo (...) y la teoría de la complejidad”³⁴. Resalta, asimismo, que “la Escuela Inglesa ha atraído la atención de los académicos de RI chinos en particular”. Y que, “junto con el realismo y el liberalismo, una tercera escuela de pensamiento, el constructivismo, ha penetrado en el campo de la TRI en China durante la etapa de profundización”.

34. Tomando como referencia a JOHNSTON (2003) y JISI (2003).

El incremento del interés por el constructivismo entre los académicos chinos de RI constituyó un rasgo extraordinario de este periodo. Estuvo, por supuesto,

enormemente influido por el constructivismo liberal de Alexander Wendt. Reflexionaba claramente la insatisfacción de algunos académicos chinos respecto al interminable debate de las dos escuelas de TRI dominantes en EE.UU. –realismo y liberalismo–. Existen igualmente otros dos factores que pueden ayudar a explicar este fenómeno. En primer lugar, el interés por el constructivismo coincidió con el debate sobre el ascenso pacífico de China. Un concepto clave del constructivismo es la “identidad”, y China ha experimentado de hecho un profundo cambio de identidad en el ámbito internacional. Se está convirtiendo rápidamente en un miembro pleno de la sociedad internacional. Esto ha conducido a China a redefinir sus intereses nacionales y su estrategia encaminada a un ascenso pacífico en el mundo. En segundo lugar, el constructivismo implícitamente encaja con la filosofía china más importante del *I Ching* (cambio), que sostiene, a diferencia del realismo y del liberalismo, que tanto la identidad como el comportamiento no son inmutables.

Los conceptos de Yaqing cobran sentido en la medida en que un libro emblemático de Wendt, *Teoría Social de la Política Internacional*, se publica en China en 2000, apenas un año después de ser lanzado en Occidente. La idea de “ascenso pacífico” es, por otra parte, un eje central de la política externa china, desde que Zheng Bijian, un alto cuadro dirigente del PCCh, acuñara el término en una reunión del Foro de Bó’áo para Asia, el 3 de noviembre de 2003.

Desde los últimos 25 años, a partir de la instrumentación de su reforma y su apertura al exterior, China ha seguido un nuevo patrón estratégico que no sólo considera sus condiciones nacionales, sino que también avanza con el correr de los tiempos. Este nuevo patrón estratégico es el ascenso pacífico de China, a través del cual se construye de manera independiente (soberana) el socialismo con características chinas, mientras que participamos, en lugar de rechazarla, en la globalización económica³⁵.

35. Citado por ROCHA PINO (2006, p. 707).

Por su parte, la referencia que Yaqing hace al *I Ching* no es, desde luego, inocente, dado que buena parte del debate posterior sobre la posibilidad o no de una RI china gira en torno al rescate de la tradición milenaria de ese país como un componente basal de una *weltanschauung* o cosmovisión particular que diferencie a esa hipotética escuela de otras miradas gnoseológicas. Pero ya se ha de volver a ello más adelante. Lo concreto es que a medida que las capacidades generales chinas crecían y se potenciaban en forma veloz, el cambio de status del “gigante asiático” devino un tema de discusión relevante en todo el mundo. Particularmente, en lo que dice relación con una eventual amenaza hacia la primacía hegemónica de EE.UU. Es sugerente, en este sentido, la lectura que hace DEMIR (2017, p. 97) de esta pugna de poderes y los esfuerzos que, desde tres campos teóricos ya consagrados –el realismo, el liberalismo y el constructivismo–, se realizan con el fin de dilucidar el dilema de si China está destinada a convertirse en un miembro pacífico del orden establecido o en un challenger revisionista, que pretende alterar radicalmente las reglas:

Mientras que los realistas sostienen que la relación entre un estado en ascenso y una hegemonía no puede ser pacífica, los liberales rechazan este enfoque determinista y afirman que, si China sigue una política de integración en el sistema internacional, encontrará la oportunidad de crecer pacíficamente. Los constructivistas se han sumado al debate en el campo liberal, pero con un enfoque diferente. Argumentan que, a medida que China se integra con la sociedad internacional, no solo se beneficia materialmente de este proceso, sino que también acepta las normas e instituciones internacionales que cambian su identidad y la

transforman en un miembro responsable de la sociedad internacional, es decir, en una potencia a favor del *status quo*. Este debate aún está en curso entre las tres principales escuelas de pensamiento y está estrechamente relacionado con la tercera fase de los esfuerzos de la teoría china de RI –construcción de teoría– que aún se encuentra en sus etapas iniciales.

Fase de la innovación o la construcción teórica

Este debate – entre realistas y liberales, en el que tercian también los constructivistas –, sigue abierto y no es de fácil resolución en un contexto en el cual los vínculos sino-estadounidenses han empezado a tornarse conflictivos. Y se han ido encaminando desde una relativa “convivencia pacífica”, matizada con pequeños incidentes, a un enrarecimiento gradual y creciente debido a las políticas del gobierno de Donald Trump, quien hizo de la “guerra comercial” un peldaño para escalar las tensiones, en la línea de lo ya avanzado por Barack Obama, que propuso el pivot o redireccionamiento del poder militar de EE.UU. hacia el Asia Pacífico. MALENA (2005, p. 109) recuerda que Jiang Zemin llegó a parecer un liberal occidental en su discurso ante la APEC, en 1994³⁶. Pero el cuadro de hoy está muy distante de aquellos “años dorados” de liberalismo económico, cuando China se incorporó al Banco Mundial y al FMI, a inicios de los 80, y en 1986 presentó su solicitud de ingreso al GATT (reconvertido en OMC, desde 1995), organización a la que se unió, finalmente, en 2001. La disyuntiva entre transformarse en un stakeholder responsable, como reclaman ciertas voces en Occidente e incluso dentro de China³⁷, o en un desafiante poder emergente que reivindique un nuevo rol en el sistema internacional, acorde con su peso y tamaño, continúa sin solución aparente.

China pasó de su propuesta de un “mundo armonioso”, que fuera el caballito de batalla planteado por Hu Jintao durante sus dos lustros como Presidente (2002-2012), al “gran sueño chino” y la “sociedad modestamente acomodada”, promovidos por su sucesor, Xi Jinping, lo que significa persistir en la senda del “desarrollo pacífico” trazada por Bijian. Aunque esto no depende, por cierto, exclusivamente de la voluntad de Beijing, sino que está sujeto a otras dinámicas y vectores en juego. Ahora bien, en relación al tema específico que aquí se trata, que es el de la etapa de la innovación o la construcción teórica de una RI china, hay muchas incógnitas abiertas y muy pocas certezas al respecto. Tal vez sólo sea posible enunciar algunos postulados, a modo de provocaciones, antes de abordar la fase conclusiva de este trabajo. Como los expresados por YAQING (2013, p. 74-75³⁸):

En resumen, la etapa de profundización de la fase de aprendizaje teórico presenció una penetración gradual de teorías minoritarias y no americanas, aunque la TRI dominante en EE.UU. continuó perfilando los contornos del discurso de TRI en China. Es cierto que un número cada vez más elevado de académicos chinos intentan ahora analizar las prácticas chinas en relaciones internacionales empleando metodologías y marcos de análisis tomados de Estados Unidos. Sin embargo, la disciplina de RI ha logrado su estatus independiente en China, y los académicos chinos de Relaciones Internacionales se están esforzando por superar la dependencia desproporcionada de marcos occidentales (el énfasis es nuestro). Esto explica sus esfuerzos por desarrollar una escuela de TRI claramente china a través de los años.

36. “Una serie de cuestiones como las relaciones económicas, los intercambios comerciales, el desarrollo científico y tecnológico, la protección del medio ambiente, el control demográfico, la prevención de la criminalidad, la lucha contra el narcotráfico, la prevención de la proliferación nuclear y el tratamiento del SIDA, revisten carácter global y cada uno de ellos exige cooperación” (Zemin, citado por MALENA, 2005, en base a un cable de Xinhua).

37. Véanse YAQING & MEARSHEIMER, 2003; XUETONG, YAQING, LEXIONG, QIANG y WENMU, 2004; y BIJIAN, 2005, referenciados por QIN YIAQING (2013, p. 74).

38. Existen dos versiones previas al menos de este artículo en inglés de 2009 y 2011. Cuando se cita a YAQING, 2013, a lo largo de este artículo, se alude principalmente a la traducción al español del paper publicado en forma original por International Studies, en 2009.

La otra hipótesis plausible y digna de ser evaluada –y que no interfiere, desde luego, con la eventualidad del desarrollo ulterior de una RI netamente china– es la de MALENA (2005, p. 112), quien concluye que “mientras la RPCh esté comprometida con su ‘nation building’ (que abarca principalmente la integridad territorial, la modernización económica y la estabilidad interna) difícilmente tenga cabida la renuncia a la Realpolitik”, en el ámbito de sus relaciones externas.

La perspectiva de una RI china: Cuestiones ontológicas y epistemológicas

Previo al análisis de los intentos concretos de construir una posible RI china, caso a caso y en forma pormenorizada, es pertinente definir algunos conceptos teóricos básicos. En primer lugar, qué requisitos necesita cumplir una formulación determinada para ser considerada una contribución específica a la TRI. Y a partir de ahí, institucionalizarse como una Escuela o corriente validada del campo. ACHARYA & BUZAN (2010, p. 6) han fijado un marco demarcatorio al respecto:

- También somos conscientes de que probablemente sería imposible construir una definición contundente e indiscutible que divida claramente la teoría de la no teoría. Sobre esta base, consideraremos una contribución a la Teoría de las RI todo aquello que reúna al menos una de las siguientes condiciones:
- que sea sustancialmente reconocida por otros miembros de la comunidad académica de RI como teoría;
- que sea identificada por sus creadores como perteneciente al campo de la Teoría de las RI, incluso si esto no es ampliamente reconocido dentro de la comunidad académica general de RI;
- que independientemente del reconocimiento que reciba, su construcción la identifique como un intento sistemático de generalizar y abordar asuntos propios de las RI.

Hecha esta salvedad, conviene aclarar que la periodización de Ya-qing, que hasta ahora se ha seguido en este texto, no es la única opción posible, si se trata de delimitar etapas, aunque sea, sin duda, la más aceptada y canonizada como prevaleciente. Otra conceptualización al respecto es la efectuada por YIWEI (2009, p. 104-107), el cual divide la historia de los estudios de RI en China en cuatro ciclos: i) Marxismo inicial (décadas de 1960 y 1970); ii) “aprendizaje y copia” de la TRI occidental (década de 1980); iii) estímulo y respuesta (década de 1990); y iv) reflexión-construcción, desde los 2000 en adelante.

A partir de este recorte, ZHANG & CHANG (2016, p. 13), identifican tres puntos de quiebre que han caracterizado los vínculos entre la RI china y la RI mainstream occidental, en el período que va desde los 1980 hasta hoy, que es cuando se volvieron más intensos, en una relación que presupone necesariamente retroalimentación e influencia mutua. Esos momentos de inflexión o críticos son, en su opinión, el optimismo epistémico, el escepticismo epistémico y la reflexividad epistémica.

También es oportuno y válido tener en cuenta el contexto o cuadro global en el que surge y se inscribe esta discusión. Si “la teoría es siempre para alguien y para algún propósito”, es evidente que el despegue

de China a escala mundial está íntimamente vinculado a la aparición de un debate ampliado sobre la factibilidad y los rasgos de una hipotética RI autóctona. La predominancia anglosajona, y, en particular, de EE.UU. en la TRI, es un dato de la causa que ha sido repetidamente verificado y asumido por varios autores (p. e., SCHMIDT, 2002, p. 8; TICKNER Y WAEVER, 2009, p. 329³⁹). Esta “ciencia social americana”, según HOFMANN, 1977, no necesitó de la etiqueta explícita de “Escuela Americana de RI” o “RI con características americanas”, como argumenta KIM (2016, p. 62-63), puesto que a todas luces era evidente el dominio casi total que la academia estadounidense ejercía sobre la disciplina. Sin embargo, para Kim, la “nativización” forzada de la disciplina para fines domésticos, “no es un fenómeno específico de EE.UU., ya que el desarrollo temprano de las RI en el Reino Unido reflejó los problemas que enfrentó Gran Bretaña en sus relaciones exteriores”.

Ya en la posguerra, e inspirada en el ideal grociano de la “paz mundial universal”, surge, a mediados de los 1950, la Escuela Inglesa, formada por “un grupo de académicos ubicados principalmente en el Reino Unido que tienen una disposición ontológica común y son críticos con el tipo de métodos científicos avanzados por los positivistas (DUNNE, 2008, p. 267)”. Paradójicamente, esta disidencia o desvío de la corriente principal en RI, es esgrimida hoy como argumento por académicos chinos para reivindicar la posibilidad de generar un camino teórico propio. “El trabajo de la Escuela Inglesa era interesante por derecho propio y como alternativa a la teoría estadounidense de las RI. Si puede haber una Escuela Inglesa, ¿por qué no una Escuela China?”, se pregunta XIAO (2008, p. 297).

Según KIM (2016, p. 64), hay tres razones por las cuales los movimientos chinos tendientes a construir una teoría de RI basada en su cultura específica son “significativos y oportunos”:

Primero, los desarrollos recientes en la teoría china de las relaciones internacionales están estrechamente relacionados con los cambios en el mundo real debido al ascenso de China. En segundo lugar, el uso e inclusive el potencial mal uso de la historia y la tradición en la RI China contribuirá a nuestra comprensión de la relación entre la Teoría de RI y la historia. Por último, la RI China no solo está relacionada con el ascenso de China, sino también con el declive de Occidente y una creciente autorreflexión dentro de la disciplina. En otras palabras, la (s) Escuela (s) China se sitúa dentro de una creciente insatisfacción y auto cuestionamiento en la disciplina de RI⁴⁰.

Pero, ¿cómo se ha dado, en rigor, esta transición en que la RI china ha pasado de “la simple adquisición de conocimiento a la producción/ creación de conocimiento” y a la “reflexividad intencional (ZHANG, 2016, p. 192)”? DEMIR (2017, p. 97-98) resume los esfuerzos más renombrados en esta área. Afirma que, desde los inicios de la tercera fase, la de la construcción teórica, a mediados de los 2000, la producción de conocimiento propio en China hizo “importantes progresos, con un gran número de iniciativas innovadoras lanzadas por académicos chinos”.

Tres de estas contribuciones, que pueden ser categorizadas en dos métodos, son destacables. El primer método es un enfoque integrador que combina los estilos de conocimiento y construcción de teorías occidentales y chinos. La Teoría

39. Schmidt, después de estudiar la disciplina de RI, volvió a confirmar “el dominio abrumador y continuo de la comunidad académica estadounidense”. Tickner y Wæver arguyeron que la RI estadounidense es “simultáneamente una única instancia local del campo y un componente integral del universo de todos los demás”.

40. Para un estudio más acabado acerca de esta temática, véanse dos textos: *Rethinking International Relations* (HALLIDAY, 1994); y *The Political Discourse of Anarchy* (SCHMIDT, 1998). “La comprensión de Halliday es que la RI como disciplina es producida por tres círculos concéntricos de influencia: cambio y debate dentro del tema en sí, la influencia de nuevas ideas en otras áreas de la ciencia social y el impacto de los desarrollos mundiales” (KIM, 2016, p. 65).

Relacional de la Política Mundial de Qin, así como los trabajos del equipo de Tsinghua, incluido Yan, son parte de este enfoque integrador. El otro método es el enfoque tradicional, que examina los pensamientos de los filósofos chinos, principalmente Confucio. La reinterpretación de Zhao del antiguo sistema Tianxia para analizar el orden mundial y la gobernanza global es un estudio pionero que se apoya en el enfoque tradicional. De hecho, estos tres contribuyentes al desarrollo de la Escuela China basan sus teorías en el pensamiento y la filosofía tradicionales chinos, pero lo que distingue a los trabajos de Zhao es su rechazo de la ontología y epistemología del pensamiento occidental y la abrumadora confianza en la ontología y epistemología chinas.

Los autores a los que Demir alude son, como es sabido, Qin Yaqing, Yan Xuetong y Zhao Tingyang, quienes representan distintas miradas y sensibilidades que sólo comparten el propósito común de desarrollar perspectivas propias para observar y valorar los eventos internacionales, aunque con claros matices distintivos. De hecho, uno de ellos, Xuetong, líder del llamado Enfoque Tsinghua, por estar afincado en dicha Universidad, se ha mostrado absolutamente escéptico frente a la posibilidad de la construcción de una “Escuela China”, siendo fiel a su visión integracionista⁴¹. Y en todos sus escritos, que tienen una impronta realista y nacionalista, únicamente pone énfasis en la necesidad de que la academia china sea capaz de articular una contra-hegemonía conceptual frente al dominio teórico de Occidente⁴². Es más, tal como lo enfatizan Xu Jin y Sun Xuefeng, revisitados por KIM (2016, p. 72), “El enfoque de Tsinghua, dirigido por Yan Xuetong, no es un esfuerzo único y unificado, sino al menos dos enfoques, uno centrado en la historia y el otro en la teoría”. Yaqing, a su vez, “que se identifica a sí mismo como constructivista, combina el social constructivismo y la filosofía china tradicional (DEMIR, 2017, p. 98)”.

En este esfuerzo, como contraparte del concepto de racionalidad como el núcleo metafísico de las teorías de RI dominantes, Qin propone poner el concepto de relacionalidad, que es fundamental para las comunidades culturales confucianas, en el centro de la investigación de la teoría de RI. Él basa su teoría en tres supuestos subyacentes de la interrelación del mundo de las RI: roles socialmente construidos, identidades de actores sociales y procesos definidos en términos de relaciones en movimientos. Siguiendo estos supuestos, Qin sugiere redefinir las orientaciones de investigación y los conceptos clave de RI tomando las relaciones como la unidad básica de análisis. Sin embargo, esto no significa reemplazar la racionalidad por la relacionalidad, ya que esos conceptos son complementarios y una síntesis exitosa de ellos puede ser útil para analizar y comprender la política mundial⁴³.

Zhao Tingyang es, por su parte, un filósofo que ganó celebridad en China por su libro *El sistema Tianxia* (2005), que se convirtió en un inmediato best seller. El concepto Tianxia hace referencia, entre otros múltiples significados (algunos ya explicitados previamente), a un sistema tributario o de vasallaje, “conocido como un principio ordenador de las relaciones internacionales tradicionales de Asia Oriental antes de la llegada del sistema Estado-nación occidental (KIM, 2016, p. 72, apud KANG, 2010)”.

Tianxia es ampliamente entendido como un mundo unificado y dominado por el Reino del Medio, cuyos vecinos directos y los que están más allá lo procuran en busca de orientación y le rinden tributos. El sistema es a menudo descrito como varios círculos concéntricos, que comprenden al Emperador en el centro, los sujetos internos, los sujetos externos, los Estados tributarios y los bárbaros. Si bien la curiosidad y la ambición intelectual han sido de hecho los

41. “Yan sostiene que todas las teorías de las RI son universales y no tienen características nacionales; por lo tanto, el objetivo de construir una teoría china de RI no es alcanzable” (KIM, 2016, p. 72, siguiendo a XIAO, 2008).

42. Xuetong estima que es posible enriquecer la Teoría actual de la RI mediante el estudio sistemático y focalizado del pensamiento clásico chino de la era previa a la dinastía Qin, casa imperial que se extendió desde 221 a 206 a. C. Por período pre-Qin se entiende en China un largo lapso histórico de 1.800 años (desde 2100 a 221 a. C.), que abarca las etapas del Período de Primavera-Otoño (770-476 a.C.) y de los Reinos Combatientes (475-221 a.C.). Algunos autores centralizan el análisis en todo el ciclo de la dinastía Zhou (1066 a 221 a. C.), que incluye a los períodos señalados antes. Más detalles en XUETONG (2011 y 2019).

43. Para ahondar en el tema, véase XUETONG (2016). Qin Yaqing ha desarrollado también con mayor extensión sus ideas en un reciente libro publicado en 2018 por Cambridge University Press.

impulsores iniciales de la teoría Tianxia, otra motivación importante es “re-pensar China”, y así también repensar el mundo y desarrollar puntos de vista y teorías chinas de la política mundial. Hay un fuerte deseo de proporcionar una perspectiva indígena china sobre las relaciones internacionales y preparar a China intelectualmente para un papel más importante, constructivo y distintivo en los asuntos mundiales.

Para Tingyang, que es un firme crítico del mundo occidental y posee una innegable visión sinocéntrica, “debido a la falta de una institución política mundial universalmente aceptada para gobernar una sociedad mundial verdaderamente coherente, el mundo de hoy es un mundo fallido. En un mundo fallido, los intentos de unificación son inútiles. Tal intento debe basarse en una filosofía política global ‘que hable en nombre del mundo’, no de los estados-naciones (DEMIR, 2017, p. 98)⁴⁴”. Según este autor turco:

... para lograr el objetivo de establecer una teoría mundial, la política mundial debe ser entendida bajo el marco de referencia de la “mundialidad”, no la internacionalidad. Para Zhao, el concepto chino de Tianxia, que compara con el concepto de las Naciones Unidas, proporciona ese marco. Mientras que Tianxia presupone la “unidad” del mundo como aceptación de su diversidad, el modelo ONU lo presume como una misión para lograr el universalismo occidental. En otras palabras, mientras Tianxia presupone armonía, el modelo de la ONU supone igualdad y uniformidad⁴⁵.

44. La cita entre comillas simples está tomada de TINGYANG (2009, p. 7).

45. La referencia esta vez corresponde a ZHAO (2006).

Consideraciones finales

Estas tres aproximaciones teóricas o variantes de una eventual RI china, siendo las dominantes, no son las únicas, como destaca KIM (2016, p. 72): “Ciertamente, hay otros estudiosos, además de estos tres, que están haciendo contribuciones importantes, tales como la teoría del Equilibrio de las Relaciones de Shih Chih-yu y Huan Chiung-Chiu, la teoría Gongsheng (simbiosis) de estudiosos de Shanghái como Hu Shoujun y Jin Yingzhong, y trabajos individuales de Tang Shiping”.

Pero ninguno de ellos ha alcanzado el grado de difusión masiva, coherencia interna y consistencia argumental que han logrado los autores antes mencionados: Zhao Tingyang, con su reivindicación de la Tianxia como una alternativa “virtuosa” frente al sistema westfaliano occidental que, a su juicio, se encuentra agotado; Qin Yaqing, con su perspectiva relacional y constructivista, que detecta inclusive puntos de contacto y de diálogo entre visiones posmodernas foucaultianas y el pensamiento clásico chino; y Yan Xuetong y el Enfoque Tsinghua, que también recupera a filósofos tradicionales y arcaicos como Xun Zi⁴⁶ para hacer una especie de “arqueología viva” de las relaciones interestatales en el Este de Asia como un modelo referencial a tener en cuenta en el complejo mundo de hoy.

Entretanto, en paralelo a estos debates, varias etiquetas ya son usadas para describir estos esfuerzos de diferenciación y perfilamiento frente a las RI mainstream. Kim, apoyándose en BUZAN & WANG (2014, p. 11), enumera posibles rótulos: “Teoría de RI con características chinas”; ‘Localización (o nativización) de la Teoría RI china’; ‘Exploración china de la teoría de la política internacional’; ‘Visión china de las RI o la política internacional’ y ‘Escuela China’. Y concluye que “todavía no hay consenso

46. Nombre honorario (Maestro Zun) de Xun Kuang, también conocido como Xun Qing, filósofo confucioniano del período de los Estados Guerreros (481-221 a. C.). Sostenía que la naturaleza humana es detestable per se, contradiciendo de este modo a Mencio.

acerca de si el carácter distintivo de una Escuela (s) China reside en sus métodos, temas, preguntas, conceptos básicos, construcción teórica o en sus enfoques (KIM, 2016, p. 68)". NOESSELT (2012, p. 16), por su parte, hace presente que "la mayoría de los artículos citados en la base de datos en línea sobre Relaciones Internacionales en China, administrada por la Universidad de Nankai, no se refieren a la 'Escuela China' ni a las 'RI con características chinas'. En su lugar, utilizan la expresión Zhongguo guoji guanxi lilun, que puede traducirse como 'Teoría China de RI' o como 'Teoría de RI en China'"⁴⁷.

En todo caso, más allá de la casuística específica y de los eventuales obstáculos que estos desarrollos teóricos –todavía en un estado muy incipiente y primario– podrían enfrentar en el futuro⁴⁸, es evidente que, como dice Noesselt, los "marcos indígenas de referencia están ya en construcción". Y también está fuera de discusión que, al intentar revertir lo apuntado por HOLSTI (1985), uno de los pioneros en esta área de estudios, como uno de los rasgos principales de la etapa inicial de "aprendizaje y copia", los especialistas chinos del área de las RI han decidido dejar de ser "pasivos "consumidores" de las categorías conceptuales formuladas por un aparatage ontológico y epistemológico que les es ajeno, y, en gran medida, impuesto"⁴⁹, para convertirse en "productores" de teoría, avanzando de este modo desde la dependencia a la autonomía.

Bibliografía

- ACHARYA, A. Ethnocentrism and Emancipatory IR Theory. In S. Arnold & J. Marshall Biers (eds.), *Displacing Security: Critical Re-evaluations of the Boundaries of Security Studies*, Centre for International and Security Studies, York University, p. 1-18, 2000.
- ACHARYA, A.; BUZAN, B. Why is there No Non-Western International Relations Theory? An introduction. *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 7, n. 3, p. 287-312, set. 2007.
- ACHARYA, A.; BUZAN, B. Why is there No Non-Western International Relations Theory? An introduction. In A. Acharya & B. Buzan (eds.), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives On and Beyond Asia*. London: Routledge, p. 1-24, 2010.
- AGATHANGELOU, A.; L., L. The House of IR: From Family Power Politics to the Poises of Worldism. In *International Studies Review*, v. 6, n. 4, The construction and accumulation of knowledge in International Relations, p. 21-49, 2004.
- ALAGAPPA, M. International Relations Studies in Asia: Distinctive Trajectories. In *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.11, Issue 2 (p. 193-230), 2011. <https://doi.org/10.1093/irap/lcr007>. Acesso em: 27, dec. 2021.
- BUZAN, B. & WANG, J. (2014). The English and Chinese Schools of International Relations: Comparisons and Lessons. In *The Chinese Journal of International Politics*, v. 7, n. 1, p. 1-46, 2011.
- COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory, In *Millennium: Journal of International Studies*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.
- CUNNINGHAM-CROSS, L. Re-imagining the World through Chinese Eyes: The search for a 'Chinese School' of international relations theory. Paper presented at the 2011 BISA Annual Conference in Manchester (UK), 2011.
- CHENG, Y. Dui Jianli Juyou Zhongguo Tese de Guoji Guanxixue Tixi De Yijian (Suggestion on Building IRT with Chinese Characteristics). *World Economics and Politics*, n. 9, p. 35, 1987.
- DEMIR, E. The Chinese School of International Relations: Myth or Reality?. In *All Azimuth*, v. 6, n. 2, p. 95-104, 2017. Review article of Yongjin Zhang and Teng-chi Chang, eds., *Constructing a Chinese School of International Relations: Ongoing debates and sociological realities* (Oxon and NY: Routledge), 2016, 265 p.

47. El propio Noesselt presenta un gráfico en su paper (fig. 2, p. 15), donde registra la cantidad de temas vinculados con esta temática en la literatura especializada china entre 2000 y 2011 y los subdivide en cuatro categorías: China + IR Theory, Chinese Characteristics, Chinese School y Indigenization of IR Theory.

48. Para profundizar al respecto se sugiere ver KIM (2016, p. 73-76). Para él, las principales vallas que dificultan la concreción de una RI china en esta etapa son: "(i) excepcionalismo; (ii) dualismo; (iii) la romantización de la tradición, cultura, historia y pensamiento chinos; (iv) el engreimiento, más allá de la autoconciencia de ser un gran poder; y (v) la promoción explícita y directa del interés nacional". Una lectura distinta y divergente en relación a las posibles vallas para enfrentar esta tarea ofrece XINNING (2001, p. 71-73).

49. Al menos, desde 1991 en adelante, para seguir el punto de quiebre marcado por Yaqing (apud NOESSELT, 2012, p. 16), aunque otros podrían afirmar, con evidencia documental en la mano, que el proceso de construcción de un corpus teórico propio se inicia entre 1986 y 1987.

- DENG, X. Obras escogidas de Deng Xiaoping. Beijing: Editorial Popular, 1993.
- DUNNE, Tim. The English School. In C. Reus-Smit and D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- FORD FOUNDATION (Ed.). *International Relations in China: A Review of Ford Foundation Past Grantmaking and Future Choices* (Ford Foundation Beijing Office), 2003.
- GEERAERTS, G.; MEN, J. International Relations Theory in China. In *Global Society*, v. 15, n. 3, p. 251-276, 2001. <https://doi.org/10.1080/13600820120066258>. Acesso em: 27, dec. 2021.
- HALLIDAY, F. *Rethinking International Relations*. Vancouver: University of British Columbia Press, 1994, 290 p.
- HARDING, Harry. *China's Second Revolution: Reform after Mao*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1987.
- HOFFMANN, S. An American Social Science: International Relations. In *Daedalus*, v. 106, n. 3. *Discoveries and Interpretations: Studies in Contemporary Scholarship*, v. 1 (Summer). The MIT Press, p. 41-60, 1977.
- HOLSTI, K. *The dividing discipline: hegemony and diversity in international theory*. Boston: Allen & Unwin, 1985, 165 p.
- JIN, X.; XUEFENG, S. The Tsinghua Approach and the Development of International Studies in China. In Y. Chang y T. Chang (Eds.), *Constructing a Chinese School of International Relations: Ongoing debates and sociological realities*. London and New York: Routledge, p. 162-223, 2016.
- JISI, W. *International Studies in China Today*. International Relations Studies in China, Ford Foundation. 2003.
- JOHNSTON, A. I. *The State of International Relations Research in China*. International Relations Studies in China, Ford Foundation. 2003.
- KANG, D. C. *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute (Contemporary Asia in the World)*. New York: Columbia University, 2012.
- KIM, H. J. Will IR Theory with Chinese Characteristics be a Powerful Alternative? *The Chinese Journal of International Politics*, v. 9, n. 1, p. 59-79, 2016.
- MALENA, J. E. ¿El Dragón adopta la Realpolitik? *Agenda Internacional*, n. 5, p. 104-114, 2005.
- MALENA, J. E. La evolución de la teoría de las relaciones internacionales en China: ¿Hacia el fin del predominio de la escuela realista occidental?. *Miríada*, v. 8, n. 12, p. 221-229, 2016.
- NOESSELT, N. (2012). Is There a "Chinese School" of IR? *GIGA Working Papers of the Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations*, n. 188, p. 1-27, 2012.
- PENG, L. Pre-1949 Chinese IR: An Occluded History. *Australian Journal of International Affairs*, v. 68, n. 2, p. 133-155, 2014.
- PU, N. Lun Mao Zedong di diyuan zhanlüeguan (On Mao Zedong's Geopolitical Strategy), in: Yaozu Fu and Guanfu Gu (eds), *Zhongguo guoji guanxi lilun yanjiu* (Research on IR theory in China), Beijing: Shishi Chubanshe, p. 19-32, 2004.
- ROCHA PINO, M. 2006. China en transformación: La doctrina del desarrollo pacífico. *Foro Internacional*, v. XLVI, n. 4, p. 693-698, octubre/diciembre, 2018.
- SCHMIDT, B. C. *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. Albany, NY: State University of New York Press, 1998, 309 p.
- SCHMIDT, B. C. On the History and Historiography of International Relations. In W. Carlsnaes, T. Risse-Kappen, T. Risse & Beth A Simmons (Eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002.
- SHOUDE, L. On International Politics with Chinese Characteristics. *Studies of International Politics*, n. 1, p. 15-21, 1994.
- SHOUDE, L. Constructing an International Relations Theory with "Chinese Characteristics", *Political Science*, v. 49, n. 1, p. 23-39, 1997.
- SHOUDE, L.; YINXIAN, H. (Eds.). *Introducción al Estudio de la Política Internacional*. Beijing: Editorial Compiladora Central, 1994.
- TICKNER, A. Seeing IR Differently: Notes from the Third World. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 32, n. 2, p. 295-324, 2003.
- TICKNER, A.; WAEVER, O. (Eds.). *International Relations Scholarship Around the World*. London and New York: Routledge, 2009.

- TINGYANG, Zhao. Tianxia Tixi-Shijie Zhidu Zhexue Daolun (Tianxia System-An Introduction to the Philosophy of World Institutions). Jiangsu Education Press, Nanjing, RPCh, 2005.
- TINGYANG, Zhao. "Rethinking Empire from a Chinese Concept 'All-under-Heaven' (Tian-xia)," *Social Identities: Journal for the Study of Race, Nation and Culture*, v. 12, n. 1. London: Routledge, 2006. <https://doi.org/10.1080/13504630600555559> Acesso em: 27, dec. 2021.
- TINGYANG, Zhao. A Political World Philosophy in terms of All-under-Heaven (Tian-xia). *Dio- genes*, v. 221, p. 5-18. 2008.
- WANG, J., ZHIMIN, L. & YULIANG, Zh. Nuli Goujian Woguo Ziji de Guoji Guanxi Lilun Tixi (Striving to Build Chinese IRT), in *Reference about World Economics and Politics*, no 9, p. 1-27, 1986.
- WELLS, A. The Political Thought of Sun Yat-Sen: Development and Impact. Basingstoke: Palgrave/Macmillan, 2001.
- XIAO, R. Toward a Chinese School of International Relations. In Wang Gungwu and Zheng Yongnian (Eds.). *China and the New International Order*, London: Routledge, 2008.
- XINNING, S. Building International Relations Theory with Chinese Characteristics. *Journal of Contemporary China*, v. 10, n. 26, p. 61-74, 2001.
- XUETONG, Y. Análisis de los Intereses Nacionales de China. Tientsin: Editorial Popular de Tientsin, 1996.
- XUETONG, Y. Pre-Qin Philosophy and China's Rise Today. In A. Bell, E. Ryden, X. Yan. y S. Zhe (Eds), *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*, New Jersey: Princeton University Press (China series), 2011.
- XUETONG, Y. Leaderships and the rise of the Great Powers. Princeton University Press, The Princeton-China Series (Editor: D. Bell), 2019.
- XUETONG, Y.; QIN, Y.; LEXIONG, N.; QIANG, L.; WENMU, Zh. Daguo Jueqi yu Zhongguo de Xuanze (Rise of Major Powers and China's Choice). *Social Sciences in China*, n. 5, p. 51-63, 2004.
- YAN, Y. Zhongguo guojiguanxi lilun yanjiu (2008-2011) [IR Theories Studies in China (2008-2011)]. *Quarterly Journal of International Politics*, v. 2, p. 66-110, 2012.
- YAQING, Q. Why is there no Chinese international relations theory? *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 7, n. 3, p. 313-340, 2007.
- YAQING, Q. Development of International Relations Theory in China. *International Studies*, v. 46, n. 1-2, p. 185-201, jan./abr. 2009.
- YAQING, Q. Why is there no Chinese International relations theory? In A. ACHARYA; B. BU-ZAN (Eds.), *Non-Western International Relations Theory: Perspectives On and Beyond Asia*, p. 26-50. London: Routledge, 2010.
- YAQING, Q. Development of International Relations Theory in China: Progress Through Debates. *International Relations of the Asia-Pacific (IRAP)*, v. 11, n. 2, p. 232-33, 2010.
- YAQING, Q. Desarrollo de la Teoría de las Relaciones Internacionales en China. En *Relaciones Internacionales*, n. 22, p. 67-84. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) - UAM, Madrid. Versión original en inglés: *Development of International Relations Theory in China*". *International Studies*, Enero-Abril de 2009, v. 46, n.1-2, p. 185-201, 2013.
- YAQING, Q. A Relational Theory of World Politics. *International Studies Review*, v. 18, n. 1, p. 34-39, 2016.
- YAQING, Q. A Relational Theory of World Politics. Cambridge University Press. ISBN: 978-1316634257.
- YE, Z. Chaoyue duojihua siwei, cujin daguo hezuo: Dui Zhongguo duojihua zhanlüe de lishi yu lilun de fansi (Going beyond the Idea of Multipolarity, Promoting Cooperation between Great Powers: Historical and Theoretical Reflections on China's Strategy of Multipolarity), in: Jisi Wang (ed.), *Zhongguo xuezhe kan shijie (Chinese Scholars View the World)*, Beijing: Xin Shijie Chubanshe, p. 62-86, 2004.
- YEE, H. The Three World Theory and Post-Mao's Global Strategy?, in: *International Affairs*, 59, 2, p. 239-249, 1983.
- YIWEI, W. China: Between Copying and Constructing. In A. B. TICKNER; O. WAEVER (Eds), *International Relations Scholarship Around the World*, p. 103-119. London: Routledge, 2009.
- YIZHOU, W. Xulun [Introduction]. In W. Yizhou and Y. Zhengqing (Eds). *Zhongguo guoji guanxi yanjiu (1995-2005)*. China's International Relations Studies: 1995-2005, p. 1-60. Beijing: Peking University Press, 2006.

ZHANG, F. The Tsinghua Approach and the Inception of Chinese Theories of International Relations. *The Chinese Journal of International Politics*, v. 5, n. 1, p. 73-102, 2012.

ZHANG, Y. *China in International Society since 1949: Alienation and Beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1998.

ZHANG, Y.; CHANG, T. Introduction: the making of Chinese international theory? Ongoing debates and sociological realities. En Y. Chang y T. Chang (Eds.). *Constructing a Chinese School of International Relations: Ongoing debates and sociological realities*, p. 1-14. London: Routledge, 2016.

ZHANG, Y. Constructing a Chinese School of IR as sociological reality: intellectual engagement and knowledge production. In Y. Zhang and T. Chang (Eds.). *Constructing a Chinese School of International Relations: Ongoing debates and sociological realities*. London: Routledge, p. 192-209, 2016.



Da nova economia do projeto à globalização instituída pela China

From new projectment economy to Chinese embedded globalization

De la nueva economia del proyectamiento e la globalizacion instituída por China

1. Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ) e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PPGCE) e em Relações Internacionais (PPGRI) da mesma universidade.
Email: eliasjabbour@terra.com.br

Elias Jabbour¹
Alexis Dantas²
Javier Vadell³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p90

2. Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ) e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Econômicas (PPGCE) e em Relações Internacionais (PPGRI) da mesma universidade.
Email: alexis.dantas@gmail.com

Recebido em: 19 de março de 2021
Aprovado em: 20 de setembro de 2021

3. Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da PUC-MG.
email: javier.vadell@gmail.com

RESUMO

O artigo propõe uma interpretação da ascensão da China a partir de uma síntese entre economia política Internacional e geopolítica e tem como objetivo decifrar dois processos políticos que se entrecruzam. Um de caráter doméstico, outro global. O primeiro é o surgimento da Nova Economia do Projeto na China com seus valores civilizacionais construídos ao longo de 5000 anos de história que se apresenta hoje como um contraponto geopolítico à globalização neoliberal liderada pela grande finança e pelos Estados Unidos. O segundo processo é a globalização instituída pela China (GIC) que se apresenta como um constructo histórico institucional e multidimensional que se fortalece com a Iniciativa do Cinturão e a Rota. A nossa hipótese é que ambos processos se conjugam, não sem contradições, desafiando os fundamentos institucionais liberais de Ocidente e delineando uma renovada geopolítica híbrida, baseada num sistema multipolar com traços intercivilizatórios. A partir desta experiência histórica comum poder-se-á construir um multilateralismo inclusivo.

Palavras-chave: China. Nova Economia do Projeto. Globalização instituída pela China. Desenvolvimento. Geopolítica.

ABSTRACT

The article proposes an interpretation of the rise of China from a synthesis between international political economy and geopolitics and aims to decipher two intertwined political processes. One domestic, the other global. The first is the emergence of the New Projecting Economy in China with its civilizational values built over 5000 years of history that present itself today as a geopolitical counterpoint to neoliberal globalization led by big finance and the United States. The second process is the embedded Chinese globalization (ECG), which presents itself as an institutional and multidimensional historical construct that

is strengthened with the Belt and Road Initiative (BRI). Our hypothesis is that both processes come together, not without contradictions, challenging the liberal institutional foundations of the West, outlining a renewed hybrid geopolitics, based on a multipolar system with inter-civilizing characteristics. From this common historical experience, an inclusive multilateralism could be built.

Key words: China. New Projectment Economy. Chinese embedded globalization. Development. Geopolitics.

RESUMEN

El artículo propone una interpretación del ascenso de China a partir de una síntesis entre economía política internacional y geopolítica y pretende descifrar dos procesos políticos entrelazados. Uno doméstico, el otro global. El primero es el surgimiento de la nueva economía del proyectamiento en China con sus valores de civilización construidos a lo largo de 5000 años de historia que se presenta hoy como un contrapunto geopolítico a la globalización neoliberal liderada por las grandes finanzas y los Estados Unidos. El segundo proceso es la globalización instituida por China (GIC) que se presenta como un constructo histórico institucional y multidimensional que se fortalece con la Iniciativa Cinturón y Ruta. Nuestra hipótesis es que ambos procesos confluyen, no sin contradicciones, desafiando los cimientos institucionales liberales de Occidente y perfilando una geopolítica híbrida renovada, basada en un sistema multipolar con rasgos intercivilizantes. A partir de esta experiencia histórica común, se puede construir un multilateralismo inclusivo.

Palabras clave: China. Nueva economía del proyectamiento. Globalización instituida por China. Desarrollo. Geopolítica.

Introdução

Os condicionantes geopolíticos sobre os acontecimentos de diversas ordens não é uma questão menor, pois – no limite do óbvio – envolve o papel do Estado nacional, no curso dos acontecimentos no sistema internacional. Por outro lado, o lugar do Estado nas mais diversas teorias do desenvolvimento ainda é algo que demanda síntese. Por exemplo, os grandes autores – desde Adam Smith – que estiveram ocupados em desenvolver teorias descritivas do processo de desenvolvimento econômico não colocam o Estado no núcleo de suas teorias. Por exemplo, em Schumpeter (1934 [2012]; 1939; 1942), o Estado está presente em toda sua obra, assim como em Keynes (1936). Porém, em ambos a separação entre teoria e história é digna de destaque. Esta relação é mais explícita em autores influenciados pela filosofia clássica alemã (Hegel), cabendo destaque a Hirschman (1958) e sua noção de desenvolvimento desequilibrado e Rangel (1959 [2005]; 1981 [2005]) com os desdobramentos à teoria econômica do conceito de dualidade básica da economia brasileira.

Apesar de ser uma pauta com desenvolvimento ainda inconcluso⁴, propomos uma síntese entre a Economia Política Internacional e a Geopolítica partindo de dois níveis de abstração, a saber:

1. reconhecendo o Estado nacional como o núcleo da teoria econômica e essencial para a discussão do desenvolvimento econômico
2. percebendo que as ações dos Estados são movidas e condicionadas *geopoliticamente*.

4. Do ponto de vista empírico, Mazzucato (2013) evidencia esta necessidade.

Neste sentido, nenhuma unidade de análise é tão rica quanto a chinesa para aqueles ocupados sobre as questões que envolvem o Estado nacional moderno e o processo de desenvolvimento como sujeito e objeto de uma construção geopolítica. Por exemplo, podemos perceber as reformas econômicas da República Popular da China (RPC) de 1978 como uma síntese da percepção das possibilidades abertas pela nova ordem geopolítica inaugurada pelas transformações da economia política global, que implicou na decadência do fordismo, e de seus “clones” no antigo mundo socialista, e a ofensiva estadunidense contra as políticas macroeconômicas japonesas (GALBRAITH, 1987, p. 247). Ambos os processos abriram condições para uma “globalização” guiada pela grande finança e uma recomposição geográfica da grande manufatura (BELLUZZO, 2012; JABBOUR E DANTAS, 2017). Em resumo, os governantes chineses perceberam a oportunidade que se abria frente a eles e a utilizaram em benefício de sua própria estratégia nacional.

É de conhecimento público a trajetória chinesa desde então. Entre 1978 e 2019 sua taxa real média de crescimento do PIB foi de 9,1%. A renda per capita acompanhou similar taxa de crescimento (9,0), saindo de US\$ 280, em 1980 para US\$ 8827, em 2018. Entre 1982 e 2011 a taxa de investimentos x PIB foi de 36,9% e desde 2004 esta taxa opera acima da casa dos 40% (World Bank Data). Desde 2013 é o país com maior volume de comércio exterior no mundo, gerando efeitos generalizados sobre a oferta e demanda de todos os países do mundo. O país já o maior credor líquido do mundo. Em outras palavras, a trajetória chinesa desde 1978 seguiu um roteiro interessante e se caracterizou pela transformação do país em uma potência comercial, industrial e financeira. O tamanho de sua economia, território e população é proporcional aos impactos políticos e geopolíticos de seu processo de desenvolvimento econômico. Eis um ponto fundamental.

A construção de imensa base produtiva acompanhada pela incorporação à economia real de plataformas e/ou instrumentos, como o 5G, Inteligência Artificial e do Big Data, não somente elevou a patamares novos e superiores a capacidade de planificação e intervenção do Estado sobre o território. Um patamar superior de desenvolvimento, interno ao núcleo produtivo da economia (96 grandes conglomerados empresariais estatais) surge e tem sido nomeado por nós de Nova Economia do Projeto (JABBOUR; DANTAS E ESPÍNDOLA, 2020)

O alcance externo do surgimento deste novo paradigma em matéria de gestão e coordenação da produção e de planificação da economia reflete-se e se projeta ao mundo via a “Iniciativa do Cinturão e Rota”, acelerando o processo de reestruturação hegemônica global e, conseqüentemente, uma nova globalização e reconfiguração da divisão internacional do trabalho agora centrada na China (HENDLER, 2019). A dinâmica que levou ao surgimento desta Nova Economia do Projeto está intrinsecamente ligada ao surgimento e consolidação econômica e geopolítica da China que tem suas raízes num novo tipo de formação econômico-social em fase embrionária: o socialismo de mercado.

Desta maneira, o objetivo deste artigo é fazer uma discussão que relacione tanto o surgimento da Nova Economia do Projeto e seus

impactos externos sobre os valores civilizacionais construídos ao longo de 5000 anos de história da China, levando ao surgimento de um contraponto geopolítico à globalização neoliberal liderada pela grande finança da hegemonia estadunidense. Adotaremos aqui o conceito desenvolvido por Vadell, Secches e Burger (2019) de “Globalização Instituída pela China”⁵ (GIC), que se apresenta como um constructo histórico institucional e multidimensional que se fortalece com a iniciativa do Cinturão e a Rota, como esqueleto infraestrutural do GIC. A nossa hipótese é que ambos processos se conjugam, não sem contradições, desafiando os fundamentos institucionais liberais de Ocidente numa renovada geopolítica num sistema multipolar com traços intercivilizatórios que obrigam a refletir a respeito da construção de um genuíno e inclusivo multilateralismo. Essa geopolítica intercivilizatória, no plano ideacional, se fundamenta no pensamento de comunidade de destino compartilhada para a humanidade (CDCH) que desafia o sistema westfaliano.

5. Em inglês: “Embedded Chinese Globalization” (ECG)

O artigo, além desta introdução está dividido em outras duas seções onde discutiremos a construção intelectual que nos levou ao conceito de Nova Economia de Projeto e o contraponto chinês à globalização neoliberal, o GIC. Nas conclusões serão levantadas algumas sínteses.

Uma dupla disruptura intelectual.....

Há cerca de três anos temos observado uma série de transformações qualitativas no seio da economia chinesa. De forma mais detida, em um primeiro momento observamos que a capacidade do Estado chinês em programar um imenso pacote fiscal de cerca de US\$ 600 bilhões ao enfrentamento da crise financeira de 2008 deveria ser objeto de um estudo mais aprofundado do que o convencional. Ou seja, o objeto não seria o pacote fiscal em si, mas os mecanismos de elaboração e execução que foram postos em marcha frente à crise econômica.

Em um primeiro momento percebemos que o fortalecimento dos Grandes Conglomerados Empresariais Estatais (GCEE) – assim como a conformação de um capilarizado sistema financeiro estatal e de instituições capazes de coordenar a ação do Estado na economia de forma efetiva, como a SASAC (State-Owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council) – não era um fim em si mesmo.

Esse fenômeno carrega historicidade e outorga sentido conceitual ao que se conhece como “socialismo de mercado”, algo muito distante de um propalado “capitalismo de Estado”. Em outros termos, na China está emergindo uma nova formação econômico-social (JABBOUR E DANTAS, 2018) que denominamos de “socialismo de mercado”. Consideramos a formação econômico-social como uma categoria central do materialismo histórico, como a “totalidade e unidade de todas as esferas – estruturais, superestruturais ou outras – da vida social, na (des)continuidade de seu desenvolvimento” (SERENI, 2013, p. 319). Nesse sentido, uma formação econômico-social é uma “estrutura concreta, organizada, caracterizada por um modo de produção dominante e pela articulação em torno dele de um complexo conjunto de modos de produção subordinados” (AMIN, 1974, p. 64). Gabriele (2020) chega a conclusões semelhantes

colocando o socialismo de mercado chinês como a primeira experiência de uma nova classe de formações econômico sociais contemporâneas. O Vietnã seria a segunda experiência.

Essa nova formação econômico-social é fruto de uma série de mudanças institucionais que foram se demarcando ao longo das últimas quatro décadas na conformação de um modo de produção socialista dominante, embora embrionário, àquela formação. Seu núcleo são os 96 GCEE, as dezenas de bancos estatais de desenvolvimento e o próprio poder político exercido pelo Partido Comunista da China (PCCh) que confere os contornos estratégicos a um poder de novo tipo que surge no mundo com a Revolução de 1949.

No interior desta nova formação econômico-social, há um modo de produção capitalista cuja musculatura é formada ao longo da década de 1990, mediada por um intenso processo de privatizações e estímulo estatal às relações de mercado e ao desenvolvimento das forças produtivas.. As reformas rurais de 1978, além de fazerem surgir uma classe de empresas não-capitalistas orientadas ao mercado, também foi um fator de proa ao surgimento de milhares de empresários, outrora camponeses médios.

Mas a contradição entre a análise e a realidade se impõe. Pesquisas recentes fizeram apontamentos interessantes e acertados sobre a participação e controle estatal sobre a riqueza e os fluxos de renda na China. Piketty et al (2017) e Naughton (2017) têm conclusões semelhantes demonstrando que o Estado chinês controla atualmente cerca de 30% da riqueza produzida no país, enquanto que em 1978 esse controle alcançava 70%. Porém, devemos destacar o aspecto qualitativo crucial que não se menciona nessas pesquisas de foco mais quantitativo. Atualmente o Estado chinês conta com uma capacidade muito maior de intervenção sobre a realidade do que o tinha no final da década de 1970. Como destaca He (2021), o papel do PCCh é mais proeminente hoje do que na década de 1990, embora observemos que hoje as empresas privadas representam mais de 60% do PIB da China e empregam mais de 80% da população ativa urbana. Como se entende esse paradoxo? Uma pesquisa recente mostra que as células do partido estão presentes e são cruciais nas empresas de propriedade não públicas. De acordo com He (2021), baseado numa pesquisa de acompanhamento nacional, a campanha de reconstrução do PCCh obteve alguns resultados positivos. A proporção de empresas privadas com células partidárias passou de 27% em 2002 para 48% em 2018. Isto é, quase a metade das empresas não públicas possuem células do PCCh. Essa característica e evolução da relação partido-empresas permitiu que organizações partidárias de base forneçam um canal para que as firmas alcancem os formuladores de políticas, os planejadores, dando aos proprietários acesso a melhores informações sobre as políticas de desenvolvimento recentes e ajudando-os a evitar tomar decisões equivocadas no ambiente de negócios.

Concluímos, desta maneira, que a elevação da capacidade do Estado em intervir na realidade qualitativamente novedosa impõe uma necessária revisão conceitual e teórica para compreender o fenômeno novo. Faz-se necessária uma verdadeira ruptura intelectual.

A nossa primeira ruptura inicia-se com a percepção de a China ter-se tornado o berço de uma nova formação econômico-social. Para o

nosso propósito, a retomada do conceito de formação econômico-social tem sido fundamental. Neste sentido a contribuição de Sereni (1971 [2013]) deve ser assinalada por trazer à tona uma totalidade histórica muito cara a marxistas como Lênin, Mao Zedong, Milton Santos, Althusser e Ignacio Rangel. Concordamos com Silva (2009, p. 1), para quem a categoria de formação econômico-social teve em Emilio Sereni “a sua mais acabada e rica compreensão”, citando a seguinte passagem: (...) a noção (...) se coloca inequivocamente no plano da história, que é (...) o da totalidade e unidade de todas as esferas (estruturais, supra estruturais e outras) da vida social na continuidade e ao mesmo tempo na descontinuidade do seu desenvolvimento histórico (SERENI, 2013 p. 316).

A retomada do conceito de formação econômico-social é apenas a ponta do iceberg que nos permitiu observar a totalidade e suas partes, percebendo a unidade de contrários que marca o surgimento e o desenvolvimento histórico de uma formação econômico-social, assim como as tendências em desenvolvimento em seu modo de produção dominante, que também é o mais avançado. Desta maneira, abre-se a possibilidade de outra ruptura intelectual com a percepção de novas regularidades internas ao núcleo produtivo e de planejamento da China, as GCEE.

Essas novas regularidades às quais nos referimos estão diretamente relacionadas às políticas industriais mais proativas em matéria de inovação tecnológica que tem tomado lugar na RPC desde o lançamento do 10º Plano Quinquenal⁶. Ao lado disso, a formação da SASAC em 2003 foi fundamental na consolidação do processo de corporatização das antigas empresas estatais e sua transformação em GCEE altamente eficientes e inovadoras⁷. Elas estão diretamente relacionadas com pelo menos três fatores: 1) o surgimento de novas e superiores formas de planificação econômica: que é causa e consequência do progresso técnico percebido nas GCEE e da incorporação à economia real de todas as possibilidades abertas, à elevação da capacidade de planificação, pela plataforma 5G, a Inteligência Artificial e o Big Data; 2) a China completou a construção de um poderoso setor produtivo, amplamente baseado na geração de valor, criando condições de gerar o que Marx chamou de setor improdutivo da economia⁸ e; 3) pressões sociais e a emergência de uma combativa classe trabalhadora urbana levou o governo chinês a ser mais responsivo em relação às demandas populares e as imensas contradições sociais e ambientais acumuladas ao longo das reformas econômicas⁹. Nesse rumo a China parece estar transitando de uma economia voltada à construção de valores de troca a outra baseada nos chamados valores de uso sob forma de imensos bens públicos.

O aparecimento de um imenso setor produtivo na economia chinesa ladeado por uma série de instrumentos políticos, financeiros e institucionais têm possibilitado mais um salto qualitativo dessa dinâmica sociedade. Por um lado a predominância do planejamento estatal sobre os gânglios vitais da grande produção e da grande finança ao lado de uma soberania monetária particular permite ao Estado gerir um processo que entrelaça tanto uma maior restrição à ação da lei do valor quanto a transição de uma planificação orientada à geração de valor e ao mercado para o que chamamos de planejamento baseado no projeto (GABRIELE E JABBOUR, no prelo).

6. Sobre isso ler Lo e Wu (2014).

7. A última lista Forbes das 500 maiores companhias do mundo aponta para uma, ainda lenta, transição de poder sistêmico no mundo: pela primeira vez na história desde seu lançamento em 1990 a referida lista não tem mais os Estados Unidos como o país com o maior número de empresas na lista; foi ultrapassado pela China que conta com 129 companhias na lista (sendo delas seis de Taiwan) contra 121 dos Estados Unidos.

8. Marx, como Smith, separava todas as atividades econômicas entre produtivas e improdutivas. As atividades produtivas estão relacionadas aos setores de bens e equipamentos geradores de valor, enquanto as atividades improdutivas estão relacionadas à manutenção da ordem social. A nosso ver o desenvolvimento recente do capitalismo deve nos obrigar a rever estes dois conceitos. Por outro lado, a fim de compreender o socialismo em nosso tempo, estendemos ao setor improdutivo aquele apontado por Marx em “A Crítica ao Programa de Gotha” (1891) como parte dos chamados “fundos de consumo”, para onde deveriam ser dirigidos crescentes excedentes do setor produtivo da economia. Tais fundos de consumo teriam expressão no desenvolvimento dos setores como de educação, saúde, cultura, esporte, recreação etc.

9. Yu (2015) discorre sobre a formação e desenvolvimento de um amplo sistema de saúde pública na China. O Global Wage Report 2018 da Organização Internacional do Trabalho atesta a duplicação dos salários médios na China entre 2008 e 2017.

É esta transformação operada ao longo dos últimos vinte anos que explica, em grande medida, a crescente capacidade de intervenção do Estado chinês sobre o território e a economia do país, independente da queda da participação do Estado no que tange ao controle dos fluxos de renda no país.

Face a experiência *sui generis* da China, acumulamos evidências suficientes que apontam a uma segunda disruptura intelectual, que se faz necessária diante da mudança orgânica do sistema econômico chinês em direção a algo complementar superior em matéria de organização da produção. A nossa premissa é que as teorias convencionais ortodoxas e heterodoxas não são mais suficientes para explicar a natureza do fenômeno em marcha na China.

Algumas das categorias fundamentais de análise lançadas pelo economista brasileiro Ignacio Rangel em seu esquecido livro “Elementos de Economia do Projeto” (1959) lançaram as luzes fundamentais para a elaboração de um novo corpo conceitual e categorial capaz de dar conta da nova realidade econômica e social da China contemporânea. Com essa inspiração, surge assim o que temos chamado desde então de “Nova Economia do Projeto”, conceito que pode ser resumido, em princípio, como um estágio superior de desenvolvimento alcançado pela China, resultado do acúmulo de todo um novo acervo em matéria de planificação econômica e organização e racionalização da produção em grande escala.

Sob o prisma de uma base material que avançou de forma rápida nas últimas décadas, de uma sociedade que demanda agilidade de ação estatal, construção de grandes bens públicos e enfrentamento a uma série de desafios colocados pela própria conjuntura política, uma leitura atenta de “Elementos de Economia do Projeto” é necessária para, nas palavras de Castro (2014, p. 206), perceber que:

(...) o projeto é uma prática que se desenvolve em paralelo com uma teoria que evolui no tempo e se alimenta com os problemas e soluções enfrentadas por aproximações sucessivas e sistematizando (...) experiências dos analistas que, naturalmente, são de diferentes escolas teóricas e de diferentes profissões.

No caso específico da China, o projeto se expressa não somente na elevada capacidade de ação estatal diante de emergências como o da pandemia de Covid-19, mas principalmente a partir da percepção de algumas especificidades voltadas ao bem-estar geral da sociedade. Neste sentido, na China – como em qualquer lugar – as categorias fundamentais do projeto sintetizadas no custo e benefício podem ser percebidas como extensão da visão prometeica rangeliana. A proposta por Rangel recoloca os termos da relação custo-benefício da seguinte forma:

(...) os conceitos de custo e benefício devem ser reformulados, no sentido de que comportem não apenas o custo e o benefício diretos, mas também os indiretos. Nosso critério deve ser o custo benefício para a sociedade, não para a empresa (RANGEL, 1956 [2005], p. 257).

Uma economia e uma sociedade capazes de restringir a ação da lei do valor e se voltar a consecução de grandes projetos levou a China e se caracterizar por ser uma economia voltada, como já dito, à construção de grandes bens públicos, o que nos remete a Marx e à formação do setor improdutivo da economia. Por outro lado, o avanço chinês no rumo de

uma economia controlada pela razão humana condiz com a construção de algumas categorias de análise e que tem servido de sustentação ao conceito renovado de projeto como forma histórica mais avançada do socialismo com características chinesas. A construção destas categorias tem seguido rigor histórico e complexa base de dados.

Do ponto de vista da “Economia Política da Nova Economia do Projeto” podemos apontar para quatro categorias de análise: 1) a possibilidade aberta de superação da incerteza keynesiana, fruto do domínio público sobre os elementos fundamentais do processo de produção e financiamento da economia do país; 2) a plena soberania monetária como fundamento material essencial à explicação de uma economia que não somente tem tido êxito à restrição da ação da lei do valor, mas que não sofre de nenhum grau de restrição financeira, dada a utilização consciente da criação de moeda para fins de execução de grandes projetos;

Um ponto a ser destacado, e que tem relação direta com o papel do processo produtivo sob controle da razão humana, está na terceira categoria de análise sintetizada na: 3) ação consciente de milhares de projetistas ligados tanto às necessidades de catching-up quanto à subordinação da execução de projetos visando a superação do desemprego. Tal subordinação foi a circunstância que levou a China a lograr o êxito de planificar a destruição criativa de forma que uma queda no crescimento econômico recente não impactasse na geração anual de cerca de 13 milhões de empregos urbanos.

Em quarto lugar: 4) o papel de vanguarda do PCCh condicionado por melhoras substanciais nos padrões de vida do povo, a elevação do poderio nacional e a instituição de mega-projetos voltados ao bem estar da sociedade. A contraparte subjetiva pode ser sintetizada na categoria que chamamos de pacto tácito de adesão. O caso da prontidão nacional, que se observou no combate à então epidemia de COVID-19 em Wuhan – que depois viria a ser declarada pandemia – quando o PCCh levou 450 mil voluntários e o Estado priorizou vidas em detrimento do lucro empresarial, foi a cabal demonstração de que novos marcos de sociabilidade operam sobre o concreto. O pacto tácito de adesão fez-se sentir, suplantando as sociabilidades de formações econômico-sociais capitalistas, pela via do ressurgimento de vozes de Estado-sociedade proclamando uma “Guerra Popular” contra o vírus¹⁰.

Dois processos que se entrecruzam

Uma questão, quase em nível de senso comum, é relacionada ao que seria uma “geopolítica da China”. Ou seja, qual seria a estratégia nacional chinesa diante de seus objetivos internos de curto, médio e longo prazos? Propomos uma resposta inicial que abarque dois níveis distintos de análise. A primeira relacionada a uma visão geopolítica centrada na sobrevivência, manutenção, defesa e desenvolvimento de seu Estado nacional e civilização milenares, um “Estado civilizacional” (ZHANG, 2012). Esta visão deve entender-se a partir de uma clara fusão entre teoria e história no processo de construir marcos teóricos, conceituais e categoriais que sirvam de base à compreensão do que podemos chamar, também, de geopolítica da Nova Economia do Projeto.

10. Lo e Shi (2020) fazem interessante análise comparativa entre China e Estados Unidos no combate à pandemia baseada nos conceitos de saída, voz e lealdade desenvolvidos em famoso livro de Hirschman (1970). Segundo os autores, o caso chinês seria um “tough model” e os EUA, um “loose model”.

No segundo nível de análise, dialeticamente relacionada com a primeira, está a própria globalização que o processo expansivo da China impulsiona, tendo por base os avanços econômicos atrelados às novas e superiores formas de planificação econômica que surgem no país. Em outros termos, a sua projeção de poder. É nesse momento que adotamos a abordagem desenvolvida por Vadell, Secches e Burger (2019), que contrapõe a presente globalização (neoliberal) com a “Globalização Institucionalizada pela China” (GIC), tendo como marco infraestrutural a Iniciativa Cinturão e a Rota (Belt and Road Initiative). Em termos mais diretos, significa que:

La crisis económica de 2008 y el rol protagonista de China promovieron el proceso dialéctico del “doble movimiento”, (...) donde el neoliberalismo económico y su modelo de globalización dio lugar a este proceso de contra-movimiento encabezado por China. En este sentido, nuestra hipótesis es que en esta etapa está ocurriendo un proceso de globalización institucionalizada con características chinas a escala global, que no abandona los principios liberales, como fue destacado por Xi Jinping, especialmente después de la radicalización del discurso proteccionista del presidente de los EEUU, Donald Trump (VADELL, SECCHES E BURGER, 2019, p. 51)

Não consideramos prudente relacionar a GIC como um construto que tem operado na prática como uma alternativa à globalização proposta pelo Atlântico Norte sem nos remetermos a alguns contornos históricos fundamentais e que servem de poderosa base analítica aos interessados na chamada “Geopolítica da China”. Uma teoria das relações internacionais chinesas, necessariamente, deve ter como ponto de partida características histórico-civilizacionais que não só demarcam até os dias de hoje o horizonte espiritual do povo chinês, mas que também estão presentes no *modus operandi* da estratégia internacional chinesa. Essa GIC, embora embrionária, está condicionando os contornos de uma nova geopolítica específica que, ancorada no BRI, An, Sharp e Shaw (2020) categorizam como uma “geopolítica confucionista híbrida”. Essa proposta teórica reconhece o forte papel do confucionismo na continuidade da cultura chinesa antiga até o presente e também enfatiza a adaptabilidade estratégica do confucionismo para permitir que a cultura política chinesa dominante responda de novas maneiras aos contextos em mudança (AN; SHARP, SHAW, 2020, p. 13). Em outros termos, uma geopolítica de caráter intercivilizatória embrionária que está se configurando a partir del GIC.

Por outro lado, determinados apontamentos históricos devem ser postos no debate. Diante de uma nova vaga histórica caracterizada pela comparação entre Estados e instituições, muitos analistas foram levados a ressuscitar, de forma vulgar, expressões como o “despotismo asiático”. Abrindo parêntese, na verdade, a história das relações entre ocidente e oriente são muito marcadas de idas e vindas. Se de um lado Heródoto, pai da história e da geografia, referiu-se ao Egito como a “dádiva do Nilo”, Aristóteles foi o primeiro a se referir à China como “despotismo oriental”. O pós-iluminismo marcou o rompimento de uma necessária era de convergência civilizacional entre a China e a Europa, levada a cabo por jesuítas (SPENCE, 1985; XIANG, 2020). Desde então, a democracia liberal transformou-se em uma religião reveladora de um complexo de superioridade ocidental que perdura até os nossos dias, mesmo entre círculos de pensadores progressistas.

A China é uma civilização milenar, nascida após o processo de sedentarização de tribos nômades nos grandes vales dos rios Yangtsé e Amarelo. Com cerca de 5000 anos de existência, esta civilização passou a orbitar em torno de milhares de famílias camponesas cuja produção em larga escala de arroz e demais cereais foi-se tornando a principal ocupação laboral. As possibilidades abertas pela abundância de água e solo fértil levou a um rápido desenvolvimento de suas forças produtivas materiais, criando condições ao precoce surgimento de uma larga economia de mercado¹¹. Neste aspecto:

Antes de 2000 a. C. surgiram, em vários pontos distintos, elites governamentais com o papel principal de construir pequenas obras regionais de engenharia de irrigação, ao mesmo tempo em que nasceram cidades amuralhadas, trocas comerciais e especializações artesanais (...). As aldeias camponesas eram fontes de mão-de-obra compulsória para os trabalhos de engenharia mais amplos (...). Pouco a pouco foi nascendo e se consolidando o modo de produção asiático (MAMIGONIAN, 2008, p. 149).

O modo de produção tributário centralizado, como destaca Amin (1976) – conceptualizando de maneira precisa o modo de produção asiático – consolidou-se sob as bases de uma organização de caráter administrativo que estabelecia relações de vassalagem direta com as famílias camponesas. Essa unidade administrativa tinha como base as já citadas milhares de famílias camponesas cuja subjetividade espelhavam fortes estruturas igualitárias dando margem a um precoce espírito tanto democrático quanto insurgente diante de estruturas administrativas corrompidas, conforme as inúmeras revoltas camponesas comprovam¹². No limite, a administração pública e as famílias camponesas formavam dois polos que entravam contradição, ciclicamente. Por outro lado e como amalgama ideológica, o confucionismo foi crucial na consolidação da civilização chinesa e os nervos do governo da administração burocrática secular que impressionou intelectuais ocidentais como Leibniz y Weber. A diferença de ocidente, na arte de governo no decorrer das dinastias chinesas, o sagrado não primou sobre o secular, mas o secular tornou-se sagrado¹³.

“A disciplina envolvida no autocultivo assume um elemento contemplativo no Neo-Confucionismo que está amplamente ausente na tradição clássica, mas a ênfase no autocultivo e na disciplina pessoal é constante. O secular pode se tornar sagrado” (LEIBNIZ, 1994, p. 32)¹⁴

Guardadas as devidas proporções históricas, a China já surge como uma forma primitiva de Estado desenvolvimentista secular (JABBOUR, 2012)¹⁵. Essa característica é resultado de um Estado nacional que nasce tendo diante de si a tarefa de organizar, elaborar e executar milhares de intervenções sobre o território diante da necessidade de contenção de enchentes e de construção de cidades comerciais e administrativas. Não somente isso, observando a história da civilização e seu “Estado criatura” percebendo a existência de ciclos expansivos e depressivos. Por exemplo, em sua primeira fase descendente (770 a 71 a.C.) a metalurgia de bronze espalhou-se sobre o território, sendo fator fundamental à elevação da produtividade do trabalho no campo. Com isso, abriu-se uma nova fase ascendente com a formação do Estado nacional, momento que

11. Importante salientar que os camponeses chineses nunca viveram sob o regime de servidão, ao contrário do campesinato russo (MAMIGONIAN, 2008, p. 149)

12. Sobre o modo de produção asiático, ler: Marx (1975) e Marx e Engels (1969).

13. A dinastia Han (206 a.C.- 220 d. C.) montou um sofisticado aparelho de Estado, incluindo a introdução de concursos públicos à seleção de burocratas do Estado.

14. No original: “The discipline involved in self-cultivation takes on a contemplative element in Neo-Confucianism that is largely absent in the classical tradition, but the emphasis on self-cultivation and personal discipline is constant. The secular can become sacred”.

15. Segundo Mamigonian (2008, p. 150): (...) As monarquias se consolidaram, suas capitais administrativas fortificadas chegavam a alcançar 35 km quadrados, seus maiores palácios 10 mil metros quadrados, as forças militares se tornaram permanentes, surgiu um sistema de leis e a escrita se consolidou.

marcou – por exemplo – a imediata retomada da construção da Grande Muralha com mais de 4.400 quilômetros de extensão e contruída em apenas dez anos.

É útil assinalar algo sobre as perspectivas subjetivas do povo chinês e suas origens. A noção desenvolvida por Marx, ainda no livro 1 de “O Capital”, de trabalho necessário e trabalho excedente nos permite pensar nas relações homem x natureza e a formação de subjetividades derivadas desta relação. Se um ambiente natural marcado pela existência de vales férteis tornam o trabalho necessário menor em relação a pontos do globo onde a hostilidade da natureza leva a um árduo trabalho humano para seu domínio, não seria nenhum exagero afirmar que uma civilização chinesa possa produzir filosofias de cunho civilizatórias e tolerantes como o confucionismo e o taoísmo. O oposto pode ser observado nos Estados Unidos da América (EUA), onde o horizonte espiritual é fortemente influenciado por ideologias de cunho religiosa nascidas nos ambientes desérticos no Mediterrâneo oriental. Noções como o “destino manifesto” ou “Nova Canaã” são muito presentes nas políticas externas norte-americanas desde seu nascimento como nação. Por outro lado, não é de estranhar que uma linha reta entre as lições de tolerância típicas de Lao Tsé e Confúcio estejam amplamente presentes nos processos de inserção internacional chinesa.

Nos dias de hoje, a China se apresenta historicamente como ponto focal do sistema global multipolar do século XXI, reforçando uma particular GIC. Institucionalmente, ela deve ser entendida a partir de círculos concêntricos que se reforçam simultaneamente: 1) o primeiro é a promoção da assistência e cooperação às instituições multilaterais existentes (sistema das Nações Unidas, FMI, Banco Mundial, etc.) com demandas por um papel mais proeminente para os países em desenvolvimento e emergentes com forte defesa ao multilateralismo; 2) o segundo círculo concêntrico se fundamenta na promoção das relações minilaterais (Wang, 2014) em dois sentidos: realizando acordos entre a RPC com regiões específicas, via “política de fóruns” com países em desenvolvimento e, em segundo lugar, acordos de comércio e investimento que a China assinou com diferentes regiões do mundo (ex. da Parceria Regional Econômica Abrangente – RCEP – e do Acordo integral de investimentos com a UE); 3) o núcleo deste círculo concêntrico são as relações bilaterais clássicas com acordos mais ou menos abrangentes.

Esse constructo histórico-institucional multidimensional se consolida com a inauguração da Iniciativa do Cinturão e a Rota ou Belt and Road Initiative (BRI), em inglês, em 2013, por parte do presidente Xi Jinping (VADELL, SECCHES E BURGER, 2019), como uma espinha dorsal da rede de infraestrutura e tecnologia que interliga os três círculos, dando sentido material ao GIC y conformando uma renovada geopolítica intercivilizatória.

O poder econômico e a expansão das relações internacionais da China a obrigam necessariamente a reforçar o seu poder brando (soft power) que se apresenta, não só com o estímulo ao conhecimento da cultura chinesa e das relações entre os povos, mas, sobretudo, a partir da ideia de Comunidade do Destino Compartilhada pela Humanidade (CDCPH)

que, em grande medida, questiona os paradigmas do capitalismo e do universalismo ocidental.

Como destacam Vadell e Staiano (2020), a ideia geral de CDCPH¹⁶ aparece em setembro de 2011 no Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico e posteriormente no discurso de Wen Jiabao durante a XIV Cúpula China-ASEAN. Essa expressão é retomada por Hu Jintao no discurso de abertura do XVIII Congresso Nacional do Partido Comunista em 2012 (Hu, 2012), onde se aperfeiçoa o termo como: “comunidade humana com um futuro compartilhado”. Não obstante, foi Xi Jinping, no seu famoso discurso de 2015 à raíz do 70º aniversário das Nações Unidas, que expressou a ideia da construção de “uma comunidade de destino compartilhada para a humanidade” (Xi, 2015), que inclui cinco conteúdos: associação política, segurança, desenvolvimento econômico, trocas culturais e meio ambiente. Essa perspectiva foi retomada no discurso nas Nações Unidas, em janeiro de 2017 (Xi, 2017b) e confirmada em outubro do mesmo ano no relatório do XIX Congresso Nacional do Partido Comunista: a necessidade essencial de “construir uma comunidade de futuro compartilhada” (Xi, 2017a). Na reforma de 2018, a noção: “comunidade de destino compartilhada para a humanidade”, 人类命运共同体 (Rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ) foi incorporada à Constituição da China como parte do pensamento de Xi Jinping sobre o socialismo com características chinesas para uma nova era. Desta maneira, torna-se um objetivo chave das relações internacionais de China rumo à criação de uma nova ordem internacional que inclui a “relacionalidade, a autoridade humana e a simbiosis” (STAIANO, 2018).

É sugestiva, neste sentido, a própria concepção de “Comunidade de Destino Compartilhado para a Humanidade” como a ideia-força proposta desde o governo Hu Jintao e reforçada por Xi Jinping. A CDCPH surge como amalgama ideológica da GIC e se apresenta como a resposta chinesa aos desafios comuns de um planeta instável, crescentemente perigoso e vivendo sob uma forte crise ambiental. A CDCPH representa “uma nova solução de governança global proposta pela China”, que prevê a criação de “uma comunidade global five-in-one”, incluindo “política, segurança, economia, cultura e ecologia” (XUE, 2017: 337). A “comunidade” se refere ao conjunto dos Estados, pequenos e grandes, que coexistem pacificamente entre eles através de valores comuns inspirados pelos países líderes, responsáveis da ordem internacional (autoridade humana), respeitando-se e ajudando-se mutuamente (simbiosis) e que dão sentido teórico prático à GIC.

Esta construção é parte de um processo histórico cuja síntese é uma decadência, mesmo que relativa, dos EUA em comparação com a ascensão da China, que está se constituindo como parte de um polo de poder, como um núcleo gravitacional chinês num espaço chamado de “Sul Global”. Segue uma interessante síntese:

A transição histórica em sua dimensão geopolítica começa a ser percebida com clareza a partir de 1999-2001, quando brota germinalmente a situação de relativa multipolaridade que vivemos hoje, como uma reação à globalização financeira neoliberal anglo-americana e sua expansão política e militar. O declínio relativo dos Estados Unidos e do “Ocidente”, de um lado, e o ressurgimento da China e da Ásia-Pacífico, do outro, é uma das características centrais da mudança de época que vivemos, que não pode ser interpretado apenas como mais uma transição hegemônica dentro do sistema mundial moderno. Ou seja, como parte da sucessão de ciclos de hegemonia do sistema mundial moderno iniciada no século XV. (...). (MERINO, 2020, p. 46).

16. A ideia não é alheia a Ocidente, especificamente a uma tradição de pensamento europeia. Edgar Morin foi o primeiro que aprofundou na noção “comunidade de destino” teorizada por Otto Bauer (Schicksalgemeinschaft), posteriormente adotada pelo governo chinês com a noção “comunidade de destino compartilhada para a humanidade” 人类命运共同体 (Rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ). (Morin, 2001).

17. Segundo Fiori (2007, p. 88), durante a era Clinton, os Estados Unidos se envolveram em 48 intervenções militares, muito mais do que em toda a Guerra Fria, período em que ocorreram 16 operações. Atualmente esse número já ultrapassou a casa das 70 intervenções militares.

A decadência no âmbito político e produtivo do ocidente em relação ao avanço da China rumo a construção de uma “Nova Economia do Projeto” é parte das grandes marcas do presente quadro histórico. Evidente que não podemos nos esquecer do grau crescente da violência imperialista, como resposta à sua própria decadência, sob qualquer ângulo de análise¹⁷. Desta maneira, a violência imperialista é um fator que deve ser observado historicamente como expressão da crença dos EUA nos citados valores importados do Mediterrâneo Oriental, tornando o mundo um local cada vez mais perigoso, imprevisível. O processo tornou o hegemon como o principal elemento de instabilidade mundial. A financeirização, como dinâmica dominante de acumulação, reduz as possibilidades dos Estados Unidos em se colocar como alternativa aos povos diante da capacidade produtiva construída pela China nas últimas quatro décadas.

As condições histórico-conjunturais apontam para a possibilidade de uma abordagem que relaciona a GIC com as capacidades estatais, colocadas em teste com sucesso e amplamente resilientes à pandemia do Covid-19. Tais capacidades estatais são sintetizadas em uma Nova Economia do Projeto e um horizonte construído no desenrolar da construção filosófica-espiritual da civilização chinesa, baseada em princípios tolerantes, coletivistas e de respeito à soberania dos povos. Talvez o termo Tianxá consiga sintetizar esse espírito, como destaca Zhao (2019). Nesse sentido, consideramos muito feliz a seguinte interpretação:

(...) o *Tiānxià* (天下) está associado à civilização e ordem na filosofia chinesa clássica, formando a base para a visão de mundo deste povo e nação. Ele consiste na representação de um sistema que permite a garantia da ordem universal como objetivo maior da política, e cuja centralidade da estratégia do *Zhōngguó* (中国) estaria atravessada pelo respeito à noção de soberania dos demais países, uma vez que a harmonia é a condição ontológica para a existência e desenvolvimento das coisas (...). De outro modo, este é um conceito de um desenvolvimento compartilhado e antiimperialista, que forma a cosmovisão de mundo de centralidade e grandeza da China vis-à-vis sua interação com o restante do sistema internacional. (RODRIGUES E MARTINS, 2020, p. 168-169)

O que estamos a assistir é um movimento de longa duração onde se inverte uma lógica de hegemonia ocidentalizante com uma duração de cinco séculos e onde a própria China fora arrastada pela força e de forma submissa à ordem westphaliana. Interessante notar que a solução chinesa a sua questão de soberania passou pela incorporação do marxismo importado criticamente pelo sucesso da Revolução Russa de 1917. Bom lembrar que o Manifesto Comunista de Marx e Engels fora traduzida ao mandarim em 1919, o PCCh foi fundado em 1921 e apenas 28 anos depois assumiu o poder do país, restabelecendo a soberania nacional, colocando no centro de sua “geopolítica” a proteção de seu berço territorial, ventre de sua civilização¹⁸ e livre do colonialismo.

Dialeticamente a China assume uma posição na arena internacional onde seu desenvolvimento econômico se desdobra para muito além de suas fronteiras. As possibilidades abertas por um estágio único e novo de desenvolvimento (Nova Economia do Projeto) colocam o país em condições de destravar os investimentos em infraestrutura em escala

18. Evidente que a percepção de Mao Tsétung do potencial revolucionário dos camponeses, atestado historicamente por violentas revoltas camponesas contra dinastias decadentes, foi fundamental ao sucesso da empreitada revolucionária. Alegamos que o mesmo instinto de “formação social” teve Deng Xiaoping ao perceber que a milenar capacidade comercial e empreendedora do camponês médio chinês seria fundamental ao processo de reformas econômicas iniciadas em 1978. O socialismo chinês foi reinventado a partir do desenvolvimento de instituições de mercado que ligaram o projeto nacional chinês às suas origens milenares.

global. Suas instituições financeiras, a capacidade instalada de sua indústria, uma governança baseada na razão (Science-Based Government) e a velha bandeira que um dia sacudi a periferia colonial em nome do direito ao desenvolvimento e planejamento das políticas nacional são os cordéis da GIC.

O projeto como um braço da GIC neste caso seria a expressão de uma moderna geopolítica híbrida, popular, de contornos anticolonialistas e de libertação nacional (SILVA, 2018) que tanto interessou a intelectuais da estatura tanto de Ignacio Rangel¹⁹ quanto Domenico Losurdo²⁰. Eis o sentido da “Geopolítica da China” contemporânea que está em movimento e irá se constituir como consequência material (infraestrutura via BRI) e ideacional (CDCH) da GIC.

19. Rangel (1952)

20. Losurdo (2004)

Considerações finais

Neste artigo buscamos levantar alguns apontamentos no sentido de compreender o que comumente se chama de “Geopolítica da China”. Para tal, lançamos mão de alguns pressupostos teóricos amplamente relacionados com a necessária fusão entre teoria e história, tão cara tanto a Hegel quanto a Marx, condensados no conceito de formação econômico-social. Desta forma, situamos a Geopolítica da China a partir da compreensão interrelacionada entre os conceitos de Nova Economia do Projeto e a Globalização Institucionalizada pela China (GIC), além de destacar aspectos históricos fundamentais que ajudam a entender o horizonte espiritual e a própria governança chinesa.

A GIC, amparada por sólidos instrumentos políticos, financeiros, institucionais e pelo BRI, gerados pela entrada da China em um inédito estágio de desenvolvimento – Nova Economia do Projeto – são uma antessala de uma moderna geopolítica popular e anticolonialista, em processo de evolução histórica.

Concluimos que a “Geopolítica da China”, enquanto expressão da manutenção e reprodução dos valores civilizacionais do país, guarda diferenças profundas em relação à geopolítica gestada pela globalização financeira levada a cabo pelo imperialismo financierizado via globalização neoliberal. Em outros termos, a denominada “geopolítica da China” se expressa como um processo onde as relações internacionais são subsumidas numa geopolítica intercivilizatória, num movimento de hibridização em aberto.

Referências

- AMIN, S. Sobre el desarrollo desigual de las formaciones sociales. Barcelona: Cuadernos Anagrama, 1976.
- BELLUZZO, L. G. O Capital e Suas Metamorfoses. São Paulo: Unespe Editora, 2012.
- FIORI, J. L. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. *Oikos*, n. 8, p. 77- 106, 2007.
- GABRIELE, A. Enterprises, Industry and Innovation in the People's Republic of China - Questioning Socialism from Deng to the Trade and Tech War. Singapore: Springer, 2020.
- GABRIELE, A.; JABBOUR, E. A China e o socialismo de nosso tempo: a “Nova Economia do Projeto” como estágio avançado do socialismo de mercado. No prelo, 2020.

- GALBRAITH, J. K. *Economics in Perspective: a Critical History*. New York: Hardcover, 1987.
- HE, X. Inside the Communist Party's Private Sector Push. Sixth Tone [Online], 10 maio 2021. Disponível em: [http://www.sixthtone.com/news/1007414/inside-the-communist-partys-private-sector-push?utm_source=China+Digest+English&utm_campaign=66b2666aff-EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_a315a15a77-66b2666aff-549115218&ct=t\(EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01\)](http://www.sixthtone.com/news/1007414/inside-the-communist-partys-private-sector-push?utm_source=China+Digest+English&utm_campaign=66b2666aff-EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_a315a15a77-66b2666aff-549115218&ct=t(EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01)) Acesso em: 9 jul. 2021.
- HEDLER, B. China's international projection since 2008: the new core-periphery relations and the belt and road initiative through foreign direct investment. *Revista da Escola Guerra Naval*, v. 25, n. 2, p. 416-448. maio/agosto 2019.
- HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Global Wage Report 2018/19 - What lies behind gender pay gaps*. Geneva: ILO, 2018.
- JABBOUR, E.: *China Hoje: Projeto Nacional, Desenvolvimento e Socialismo de Mercado*. São Paulo: Anita Garibaldi/EDUEPB, 2012.
- JABBOUR, E.; DANTAS, A. Ignacio Rangel na China e a "Nova Economia do Projeto". Trabalho apresentado ao XXV Encontro Nacional de Economia Política. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/744_1582414295_SWEPcomidentifica%C3%A7%C3%A3oquevale_pdf_ide.pdf JABBOUR, E.; DANTAS, A.; ESPÍNDOLA, C. Considerações iniciais sobre a "Nova Economia do Projeto". *Geosul*. v. 35, n. 75, p. 17-42, mai./ago. 2020.
- JABBOUR, E.; DANTAS, A. Na China emerge uma Nova Formação Econômico-Social. *Princípios*, n. 154, p.70-86, 2018.
- JABBOUR, E.; DANTAS, A.; ESPÍNDOLA, C.; VELLOZO, J.; A (Nova) Economia do Projeto: o conceito e suas novas determinações na China de hoje. *Geosul*. v. 35, n. 77, p. 17-48, dez. 2020.
- KEYNES, J. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, 1936.
- LEIBNIZ, G. W. *Writings on China*. Illinois: Open Court, 1998.
- LO, D.; SHI, Y. China versus the US in the Pandemic Crisis: The State-People Nexus Confronting Systemic Challenges. SOAS Department of Economics. Working Paper nº. 237, London: SOAS University of London, 2020.
- LO, D.; WU, M. "The State and industrial policy in Chinese economic development". In.: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; NUBLER, I.; ZOZUL-WRIGHT, R. (Eds.). *Transforming economies*. Geneva: International Labour Office, 2014.
- LOSURDO, D. *Fuga da história – A revolução russa e chinesa vista de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- MAMIGONIAN, A.: A China e o marxismo: Li Dazhao, Mao e Deng. In.: DEL ROIO, M. (2008): (org.) *Marxismo e Oriente: quando as periferias tornam-se os centros*. Marília: Ícone, 2008.
- MARX, K. *Formações econômicas pré-capitalistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- MARX, K. *O Capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital*. Vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2011 [1867].
- MARX, K.; ENGELS. *Sobre el Modo de Producción Asiático*. Barcelona: M. Roca, 1969.
- MERINO, G. El ascenso de China y las disputas estratégicas em los grupos dominantes de los Estados Unidos. *Brazilian Journal of Latin American Studies - Cadernos Prolam/USP*. v. 19, n. 37, p. 44-77, out. 2020.
- N, N., SHARP, J. & SHAW, I. Towards a Confucian geopolitics. *Dialogues in Human Geography*, 0, 1-18. 2020.
- NAUGHTON, B.: Is China socialist? *Journal of Economic Perspectives*, v. 31, n. 1, p. 3-24, 2017.
- RANGEL, I. "Desenvolvimento e Projeto". In, RANGEL, I.: *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1956] 2005.
- RANGEL, I. "Elementos de Economia do Projeto". In, RANGEL, I.: *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1959] 2005.
- RANGEL, I. *Prossigue a recuperação chinesa*. *Cadernos do Nosso Tempo*. v. 1, n 1, p. 59-64, 1952.

- RODRIGUES, B.; MARTINS, C. O sistema Tǐ ā nxià (天下) como estratégia do Zhō ngguó (中国) – reflexões sobre a transição hegemônica mundial no longo século XXI. *Geosul*, v. 35, n. 77, p. 166-195, dez. 2020.
- SCHUMPETER, J. *Business Cycles*. New York: McGraw Hill, 1939.
- SCHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge, 1942.
- SCHUMPETER, J. *The Theory of Economic Development*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Press, (1934 [1912]).
- SERENI, E. De Marx a Lênin: a categoria de “formação econômico-social”. *Meridiano – Revista de Geografia*, n. 2, p. 248-346, 2013.
- SILVA, M. A. Domenico Losurdo, filósofo da história, geógrafo do anticolonialismo. *Portal Grabo*. 16 jul. 2018. Disponível em: <http://www.grabo.org.br/portal/artigos/154501/2018-07-16/domenico-losurdo-filosofo-da-historia-geografo-do-anticolonialismo>. Acesso em: 13 set. 2020.
- SILVA, M.. A categoria de formação sócio-espacial e a questão regional: uma aproximação com Gramsci. *Observatório Geográfico de América Latina*. n. 11, p. 1-7, 2012.
- SPENCE, J. D. *The memory palace of Matteo Ricci*. London: Faber, 1985.
- STAIANO, M. F. La relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial. *Humania del Sur. Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*, v. 25, Julio-Diciembre. 2018.
- VADELL, J (2020). Globalización e interconectividad en sistema mundial moderno: transformaciones globales, Belt & Road Initiative y sistema sino-céntrico. In.: S. Caria & I. Giunta (Eds.), *Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo*. Quito: Editorial IAEN. 2020.
- VADELL, J; SECCHES, D; BURGER, M. De la globalización a la Interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y Territorio*. n. 21, p. 44-67, 2019.
- VADELL, J; STAIANO M. F. China en los intersticios de la crisis del multilateralismo y la globalización neoliberal: La Franja y la Ruta en Europa y el caso italiano. *Araucaria*, v. 22, n. 45, 433-455. 2020.
- XIANG, L. *The Quest for Legitimacy in Chinese Politics. A New Interpretation*. London e New York: Routledge, 2020.
- YU, H. Universal health insurance coverage for 1.3 billion people: What accounts for China’s success? *Health Policy*, n. 119, p. 1145–1152, 2015.
- ZHANG, W. W. *The China Wave: Rise of a Civilizational State*. Shanghai: Horizon Media Co. 2012.



Novo momento geopolítico mundial: a pandemia e a aceleração das tendências da transição histórico-espacial contemporânea

New world geopolitical moment: The Pandemic and the acceleration of the tendencies of the contemporary historical-spatial transition

Nuevo momento geopolítico mundial: La Pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea

1. Doctor en Ciencias Sociales, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. La Plata, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-7802/4307>. Email: gabrielmerino23@gmail.com

Gabriel Esteban Merino¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p106

Recebido em: 30 de março de 2021

Aprovado em: 01 de setembro de 2021

RESUMO

Pandemia acelerou um conjunto de tendências na transição histórico-espacial mundial contemporânea, a partir da qual um novo momento dessa transição se estabeleceu, manifestando-se como uma nova situação no mapa do poder mundial. As tendências centrais incluem o ascensão relativa da China e da Ásia-Pacífico e o declínio relativo dos Estados Unidos; crescentes contradições político-estratégicas que alimentam guerras em múltiplas frentes e territórios; a crise da hegemonia anglo-saxã americana e sua evolução no estágio de “desordem mundial”; uma crise econômica estrutural; transformações nas relações de produção articuladas a um novo paradigma tecnológico. Neste artigo é abordado esse novo momento da transição histórico-espacial, em relação às tendências citadas e em duas dimensões articuladas: a crise econômica acelerada pela pandemia em relação à transformação geoeconômica global e, por outro lado, as características do novo momento geopolítico.

Palavras-chave: Pandemia. Transição histórico-espacial. Geopolítica. Transformação geoeconômica global.

ABSTRACT

The Pandemic accelerated a set of trends in the contemporary world historical-spatial transition, from which a new moment of said transition was established, manifesting itself as a new situation on the world power map. Central trends include the relative rise of China and Asia Pacific and the relative decline of the

United States; growing political-strategic contradictions that fuel wars on multiple fronts and territories; the crisis of the American-Anglo-Saxon hegemony and its evolution in the stage of “world disorder”; a structural economic crisis; transformations in the relations of production articulated to a new technological paradigm. In this paper this new moment of the historical-spatial transition is approached, in relation to the aforementioned trends and in two articulated dimensions: the economic crisis accelerated by the pandemic in relation to the global geoeconomic transformation and, on the other hand, the characteristics of the new geopolitical moment.

Keywords: Pandemic. Historical-spatial transition. Geopolitics. Global geoeconomic transformation.

RESUMEN

La Pandemia aceleró un conjunto de tendencias de la transición histórica-espacial mundial contemporánea, a partir de lo cual se estableció un nuevo momento de dicha transición, manifestándose como una nueva situación en el mapa del poder mundial. Entre las tendencias centrales se destacan el ascenso relativo de China y Asia Pacífico y el declive relativo de Estados Unidos; crecientes contradicciones político estratégicas que alimentan guerras en múltiples frentes y territorios; la crisis de la hegemonía estadounidense-anglosajona y su devenir en la etapa de “desorden mundial”; una crisis económica con rasgos estructurales en algunas regiones; transformaciones en las relaciones de producción articulado a un nuevo paradigma tecnológico; e importantes dilemas sobre los rumbos estratégicos a seguir en los países del Sur Global. En el presente trabajo se aborda este nuevo momento de la transición histórica-espacial, en relación a las tendencias mencionadas y en dos dimensiones articuladas: la crisis económica acelerada por la pandemia en relación a la transformación geoeconómica mundial y, por otro lado, las características del nuevo momento geopolítico.

Palabras clave: Pandemia. Transición histórico-espacial. Geopolítica. Transformación geoeconómica global.

Introducción

En el mes de febrero de 2020, cuando la pandemia se concentraba en la provincia china de Hubei, los analistas y editorialistas de la gran prensa “occidental” perteneciente a los países que lideran la OTAN hablaban del “Chernóbil chino”. La interpretación era que el estallido del covid-19 mostraba, al igual que el accidente nuclear en la URSS, la crisis del régimen chino y la posibilidad de su desmoronamiento. Dos meses después, la situación había dado un giro de 180 grados. Beijing desplegaba todas sus capacidades económicas, sanitarias, diplomáticas y cooperativas a nivel mundial, mientras las imágenes de las fosas comunes en Hart Island, New York, contrastaba con las imágenes de la construcción de un hospital en diez días en Wuham o la llegada de donaciones chinas y equipos médicos a distintas partes del mundo. En lugar de analizar el “Chernóbil chino”, la famosa revista inglesa *The Economist* (2020) se preguntaba en su tapa y en referencia a las consecuencias geopolíticas de la pandemia, “¿China está ganando?”.

La Pandemia sirvió como catalizador para acelerar un conjunto de tendencias de la transición histórica-espacial mundial en que nos encontramos, a partir de lo cual se establece un nuevo momento de dicha tran-

sición, manifestándose como un nuevo momento geopolítico. En este sentido, Qiao Liang, general chino retirado y teórico militar, afirmó:

No es la primera vez que el hombre se enfrenta a una epidemia y no todas las epidemias provocaron un cambio tan significativo. Para cualquier cambio, la causa externa es el factor desencadenante y la causa interna es el factor decisivo. Esta epidemia es sólo la gota que colmará el vaso de este ciclo de globalización y la fuerza motriz que lo impulsa. (DANGDAI, 2020)

Las tendencias principales son:

El ascenso de Asia Pacífico y de China en particular y, por otro lado, el declive relativo del Occidente geopolítico y de Estados Unidos en particular. Asistimos a la configuración de un mundo multipolar y al mismo tiempo con rasgos bipolares, junto a crecientes contradicciones entre el Norte Global y el Sur Global.

Crecientes contradicciones político estratégicas, donde predomina un patrón de conflicto entre las fuerzas y potencias dominantes del anterior orden unipolar contra las fuerzas y potencias emergentes que apuntan a un orden multipolar, presionando para redistribuir el poder y la riqueza mundial. Este es el trasfondo de la mundialización y generalización de la guerra híbrida y fragmentada: guerra comercial, guerra financiera a través de sanciones y bloqueos, guerra de información, guerras en distintos escenarios combinando formas regulares con irregulares, etc.², profundizando el devenir de la crisis de hegemonía a caos sistémico, según la conceptualización propuesta por Arrighi y Silver (2001).

Una crisis de hegemonía que se expresa, a su vez, como una crisis del orden mundial (establecido a partir de la posguerra y reconfigurado en 1980-1990), de sus instituciones multilaterales y de su legitimidad.³

Una crisis económica estructural que se observa con claridad desde 2008, especialmente en el Norte Global, y que está en relación a la crisis del capitalismo financiero neoliberal y su globalización.

Una transformación en las relaciones de producción en articulación a un nuevo paradigma tecnológico (inteligencia artificial, internet de las cosas, salto en el proceso de robotización, etc.), que se conoce como “cuarta revolución industrial” o la “digitalización de la industria” – vislumbrando en China un nuevo desarrollo en la combinación de modos de producción que da lugar a un nuevo salto del modelo de “socialismo de mercado”.

Procesos disruptivos en los países periféricos y semiperiféricos, en donde se agudiza la tensión entre declive periférico o, por el contrario, el desarrollo de capacidades y procesos de insubordinación para enfrentar estas tendencias presentes acelerando la transición geopolítica.

En la búsqueda de comparaciones históricas para comprender el presente –que siempre deben tomarse más como metáforas explicativas e ilustrativas más que como teleológicas repeticiones—, dentro de los Estados Unidos hay autores que definen el momento actual como semejante al momento “Suez” (CAMPBELL Y DOSHI, 2020), comparándolo con la intervención fallida en Suez en 1956 que marcó el final del Reino Unido como el principal imperio/potencia mundial. También desde la visión liberal crecen las voces sobre el final de la hegemonía estadounidense,

2. En Merino (2020b) se avanza en la definición del concepto de guerra mundial híbrida y fragmentada.

3. El concepto de hegemonía que se utiliza está en diálogo con lo desarrollado por Cox (2016), Arrighi y Silver (2001) y Arrighi (2007).

como expresan Cooley y Nexon (2020), para quienes el liderazgo global de Estados Unidos no está simplemente en retirada sino que se está desahaciendo y observan que este descenso no es cíclico, como fue el de los años setenta del siglo XX, sino permanente.

No resulta casual que esta crisis se compare con el colapso de 1929 o las caídas económicas de la Segunda Guerra Mundial, aunque a primera vista sus causas parezcan distintas. El crack de 1929 y la depresión económica subsiguiente se corresponden con el período de entreguerras en plena transición histórica del sistema mundial, con la crisis del orden mundial y con la agudización de la lucha interimperialista que devendría en guerra comercial y económica, carrera armamentística y tecnológica, guerra en escenarios secundarios y finalmente guerra mundial. El aire de familia entre la situación del pasado y la presente es que el mundo atraviesa por procesos de transición con profundas transformaciones en la cartografía del poder. En este sentido, si en la crisis de 1929 Estados Unidos fue el epicentro, pero el golpe más fuerte se sintió en Europa y destruyó algunos de los pilares fundamentales de la hegemonía británica, ahora la pandemia tuvo como primer epicentro China —provocando un significativo golpe sanitario, económico y político— pero los principales impactos se están viendo en el Occidente geopolítico y en particular en Estados Unidos, acelerando su declive relativo y, en consecuencia, la crisis de hegemonía y su devenir en caos sistémico.

En el presente trabajo se aborda este nuevo momento de la transición histórica-espacial, en relación a las tendencias mencionadas y en dos dimensiones articuladas: la crisis económica acelerada por la pandemia en relación a la transformación económica mundial y las características principales de la crisis del orden mundial en relación a la transición geopolítica y al nuevo momento geopolítico mundial que se establece a partir de la pandemia.

Crisis en el Norte Global y transición geoeconómica

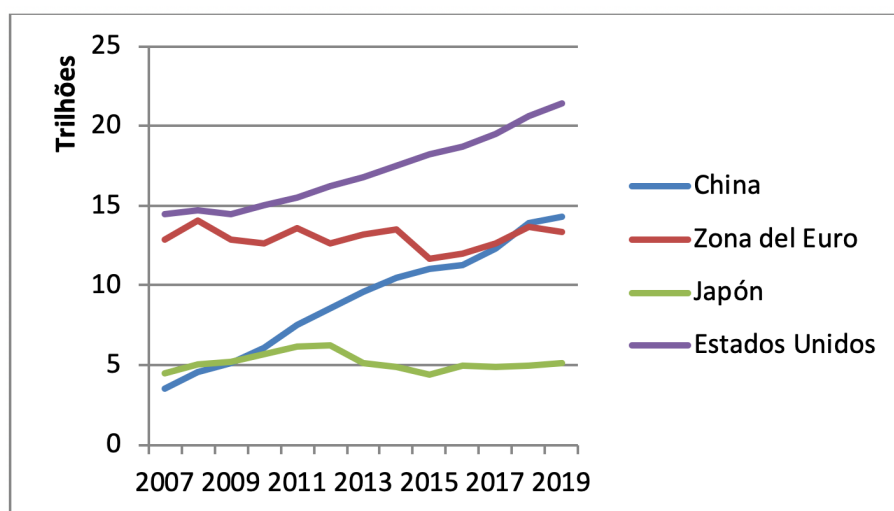
La pandemia produjo un enorme golpe recesivo global. En China, el principal centro dinámico de la economía mundial desde 2008 —dato que ya indica una transformación geoeconómica estructural—, durante el primer bimestre de 2020 la producción industrial cayó 13,5% interanual (primera contracción desde enero de 1990) y las ventas minoristas se desplomaron 20,5%, mientras que en el primer trimestre su PIB cayó el 6,8% anual. Sin embargo, terminó el año con 2,3% de crecimiento. En el denominado Norte Global, el golpe se sintió a partir del segundo trimestre, pero fue mucho más profundo y significó un año con caídas históricas: Estados Unidos -3,5% de PIB en 2020, la eurozona -6,6%, el Reino Unido -9,9% y Japón -4,8%.

El coronavirus actuó como catalizador, acelerando la crisis económica mundial. Desde 2008 buena parte del mundo ingresó en una fase de bajo crecimiento, que particularmente se acentuó en el núcleo orgánico de la economía capitalista mundial. Ello coincide con que desde ese año se produjo un freno al denominado proceso de “globalización” económica por el cual, desde los años ochenta, por cada punto de cre-

cimiento del PBI mundial, creció dos puntos el comercio y tres puntos la inversión extranjera directa. Esta realidad se reforzó con la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos y los intentos por llevar adelante un proceso de desacoplamiento con la economía china, ligados a una política proteccionista e industrialista de inspiración neo hamiltoniana (MERINO, 2019).

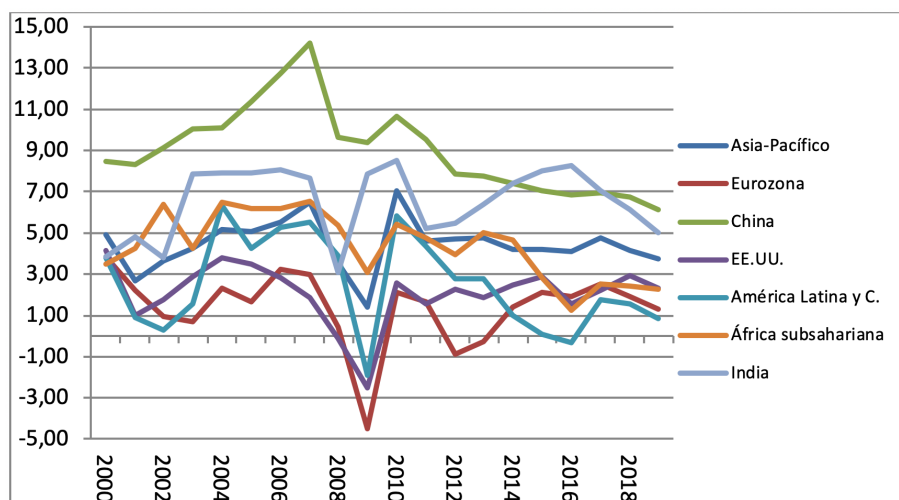
Como vemos en el gráfico 1, Europa y Japón tenían en 2019, ya antes de la pandemia, un PIB en dólares (nominales) inferior al de 2008. Sólo Estados Unidos muestra crecimiento, el cual en parte se debe a que exacerbó los privilegios de emitir la principal moneda de reserva mundial y financiar junto con la emisión de deuda, sus déficits estructurales (comercial y fiscal), y sus salvatajes financieros. Entre 2008 y 2014 la Fed emitió 3,5 billones de dólares y su deuda pública pasó de 64,64% (2007) al 104,26% (2018) de su PIB. Además, Estados Unidos todavía puede beneficiarse de sus capacidades estratégicas, su poder financiero y los monopolios tecnológicos que conserva imponiendo su poder sobre aliados y adversarios, aunque dicha situación se encuentre cada vez más difícil de sostener porque el costo geopolítico es, justamente, el resquebrajamiento del sistema de alianzas y de las instituciones del orden mundial que sostenían su hegemonía.

1. PIB en dólares a precios actuales



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

2. Tasa de crecimiento por países y regiones seleccionadas 2000-2019



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Autores nekeynesianos como Summers (2014) comenzaron a denominar hace unos años a esta situación como de estancamiento secular. Por su parte, Nouriel Roubini —asesor del Secretario del Tesoro durante el gobierno de Barack Obama— explicaba en 2015 las razones por las cuales lo extraordinario deviene en ordinario en tiempos de estancamiento:

Con el tiempo los rendimientos nominales y reales negativos pueden mover a los ahorradores a ahorrar menos y gastar más y ése es el objetivo de los tipos de interés negativos: en un mundo en el que la oferta supera a la demanda y un exceso de ahorro se disputa unas pocas inversiones productivas, el tipo de interés en equilibrio es bajo, si no negativo. De hecho, si las economías avanzadas padecieran un estancamiento largo, un mundo con tipos de interés negativos tanto a corto como a largo plazo podría llegar a ser la nueva normalidad. (ROUBINI, 2015)

Este mismo economista liberal analizando los efectos de la Pandemia (ROUBINI, 2020) sostiene que a partir de la Pandemia pasaremos del estancamiento a la fase de la Gran Depresión.

Por otro lado, Chesnais (2019) observa que la imposibilidad de la economía mundial de retomar el crecimiento una década después de la crisis de 2007-2008, refleja la avería del motor de la acumulación de capital a largo plazo, en el marco de la financiarización y la globalización. Una de las características de la globalización, señala el autor, es la brecha existente entre la tasa de crecimiento de los derechos de giro sobre el valor añadido producido y la de este último, medida por el producto interior bruto (PIB) mundial. La financiarización se vincula, entonces, con la pérdida de mejoras en la productividad y el estancamiento. “Un nivel de inversión inferior al de los beneficios en términos del porcentaje del PIB es la causa tanto de un aumento relativo de la masa de capital monetario que busca valorizarse en los mercados financiero como de una pérdida de mejoras de la productividad, pues estas solo pueden materializarse mediante nuevas inversiones.” (CHESNAIS, 2019: 10)

Roberts (2018) analiza que la productividad no crece porque no crece la inversión —especialmente la inversión en alta tecnología— y ello a su vez se debe a la caída en la tasa de ganancia y el exceso de deuda —espe-

cialmente corporativa –, lo que consolida un escenario en el que la economía capitalista mundial no ha podido volver a las tasas de crecimiento de tendencia anteriores desde el final de la Gran Recesión en 2009. Esto confirma, para Roberts, que existía una “depresión” ya antes de la Pandemia o lo que Ross (2019) denomina nueva “mediocridad Occidental”, donde el crecimiento de los países del G7 post 2008 es incluso inferior al de la Gran Depresión de la década de 1930, lo que contrasta con las exponenciales tasas de crecimientos chinas.

La cuestión de la financiarización y el estancamiento debe articularse con el análisis a largo plazo, ya que se encuentra estrechamente relacionado a la crisis de hegemonía y los procesos de sobre-acumulación de capital propios de estas transiciones geopolíticas (ARRIGHI Y SILVER, 2001). Desde esta perspectiva, las expansiones financieras en todo el sistema son el resultado de dos tendencias complementarias: una sobreacumulación de capital (capital que no encuentra inversiones rentables en la producción y el comercio) y una intensa competencia interestatal por el capital móvil –competencia que necesariamente está en relación a una agudización de las disputas geopolíticas. Para Arrighi, tomando palabras de Braudel, las expansiones financieras del sistema son un signo de otoño de una hegemonía.

Integrando algunos de los elementos mencionados, aquí se sostiene que desde 2008 en el núcleo orgánico de la economía capitalista mundial hay una crisis de sobreacumulación del capital (“el exceso de ahorro encuentra unas pocas inversiones productivas” leímos de Roubini en una cita anterior); una crisis de sobreproducción y, por lo tanto, de realización (“la oferta supera a la demanda”), en gran medida como producto de la estrategia neoliberal que deprimió salarios (y multiplicó la desigualdad) para aumentar las ganancias, apropiadas fundamentalmente por las redes financieras globales; y hay un proceso sistémico de financiarización que la pandemia no hizo más que exacerbar. En plena Pandemia, el endeudamiento y la llamada “hiperliquidez” sostenidas por la gran emisión y la tasa de interés casi al 0% o incluso negativa en las principales potencias han dado un nuevo salto, alimentando una enorme burbuja. En 2020 la Reserva Federal emitió en tres meses 3 billones de dólares (casi todo lo que había emitido en seis años de extraordinaria hiperliquidez) y ha comprado una gran masa de activos, lo que a su vez estuvo acompañado por fuertes emisiones de bonos del Tesoro de Estados Unidos. Todo un nuevo nivel del privilegio exorbitante del dólar. Incluso algunas voces en los principales medios de comunicación financieros llegaron a definir la situación como una nacionalización de facto del mercado de bonos.⁴ Por su parte, el balance del Banco Central Europeo se expandió en 1 billón de dólares, mientras que el de Japón en 0,7 billones. El resultado es que se ha profundizado la brecha, entre la economía real y el mercado de valores inflado por la financiarización –que se exagera especialmente en las empresas tecnológicas de punta como Alphabet, Amazon, Apple, Facebook y Microsoft, las cuales representan ahora una quinta parte del índice S&P 500.

El problema es que se trata de un proceso difícil de frenar, menos en las actuales condiciones geopolíticas, lo cual se corresponde con el hecho de que la deuda pública esté en niveles cercanos a los de la Segunda

4. “Córrete a un lado Bill Gross. Fuera de acá Jeffrey Gundlach (...) Hubo muchos aspirantes a la corona que alguna vez pertenecieron al fundador de Pimco. Pero sin duda el nuevo monarca del mercado de bonos es Jerome Powell, el presidente de la Reserva Federal.” Robin Wigglesworth, “Larga vida a Jerome Powell, el nuevo rey del mercado de bonos”, *Financial Times*, 23 de junio de 2020.

Guerra Mundial en Estados Unidos. Además, el riesgo de frenar el proceso de financiarización es el de profundizar la lucha entre capitales o interempresarial y que ello alimente aún más la polarización política y las fracturas en el llamado establishment. De hecho, como también se advierte en *The Economist* (2020), la pandemia ha agudizado una situación que ya era explosiva: “La caída perjudicará a las empresas más pequeñas y dejará a los sobrevivientes corporativos más grandes en una posición más fuerte, aumentando la concentración de algunas industrias que ya eran un problema antes de la pandemia. Una crisis exige sacrificio y dejará una gran factura.”⁵ La propia expansión financiera instrumentada para evitar una depresión profunda que exacerbaría las tensiones políticas y sociales, implica o refuerza procesos de “acumulación por desposesión” que tiende a polarizar aún más a la sociedad. A su vez, la creciente transferencia de riqueza hacia el capital financiero concentrado tiende a provocar una incluso mayor sobreacumulación del capital y las recurrentes crisis de rentabilidad. Ello crea una profunda crisis de legitimidad y exacerba las tensiones entre las clases populares y el gran capital financiero, alimentando las luchas de clases, resquebrajando aún más el contrato entre el gran capital y las clases trabajadoras del centro (ya en crisis por las transformaciones del capitalismo en las últimas décadas) y exacerbando las características plutocráticas de las repúblicas occidentales. También se polariza aún más la relación centro- periferia, alimentando las luchas Norte Global – Sur Global y dejando más en evidencia el dilema entre periferialización o insubordinación. En resumen, el estancamiento, la depresión económica y la financiarización inevitablemente agudizan la lucha entre capitales, las luchas económicas mediadas por los estados (por recursos naturales, mercados, monopolios tecnológicos y financieros, etc.) y las luchas de clases articuladas con luchas identitarias.

La imposibilidad del viejo orden mundial de contener-subordinar a los polos de poder emergentes, en los que sobresale China, a su vez implica la imposibilidad de establecer una estrategia para la superación de la crisis económica del Norte Global (MERINO, 2016). Estos territorios semi-periféricos –fundamentales para la expansión del capital transnacional y solución espacial de la dinámica de acumulación a partir de los años 80’— en la medida en que desarrollaron mayores niveles de autonomía relativa, rechazaron las recetas del Consenso de Washington y aprovechan la crisis y luchas internas del viejo “centro” mundial para impulsar sus propios proyectos nacionales de desarrollo, se convierten en obstáculos para las fuerzas dominantes del núcleo orgánico. Las acciones imperialistas para intentarlo, pueden dar resultados coyunturales pero en general aceleran el declive relativo y con ello la crisis. A ello hay que sumar que incluso dentro del propio Norte Global emergen los nacionalismos conservadores articulados con las fracciones de capital retrasadas y distintos grupos privilegiados golpeados por la crisis, que impugnan al globalismo y, también, por otro lado, un creciente malestar y despertar político de las clases populares.

En otras palabras, frente a la crisis de la globalización financiera neoliberal conducida por las grandes redes financieras y transnacionales del Norte global, se le opone tanto la reacción nacional conservadora

5. Datos actuales sobre este proceso pueden leerse también en Orlik, Jimenez and Sam (2021), en donde no sólo se puede observar el acelerado proceso de concentración y centralización de capital, y la centralidad de las grandes tecnológicas, sino también la presencia cada vez más importante de empresas chinas.

del centro (expresada políticamente en Donald Trump y el Brexit, entre otros), como la reacción de las clases populares del centro y procesos de resistencia e insubordinación en el Sur global. A su vez, a la globalización en versión occidental se le enfrenta la nueva mundialización china comandada por los grandes conglomerados estatales y la política exterior multilateral dual de Beijing: participa de las viejas instituciones multilaterales diseñadas por Estados Unidos y Occidente a la vez que crea nuevas instituciones e impulsa la dinámica multipolar. Como observa Vadell (2019), asistimos también a la emergencia de otra globalización, con características chinas. Ello se refuerza con el hecho de que China cuente con 124 de las 500 principales empresas a nivel mundial medidas por ingresos (90% de las cuales son estatales), cuando en 2007 tenía sólo 25, superando por primera vez a Estados Unidos (121), según el índice Fortune Global 500 de 2020, aunque en gran parte la magnitud de las empresas chinas se explique todavía por la propia escala de su mercado interno⁶ – como sucedía en gran medida en la comparación entre empresas estadounidenses y británicas a fines de siglo XIX.

La cuestión es qué tipo de mundialización se impone, desarrolla su territorialidad y subsume-subordina a las demás, lo cual también se juega dentro del propio territorio chino – como también en el conjunto de los territorios nacionales con sus situaciones y contradicciones particulares – en un mundo en donde no existe la exterioridad sino grados de autonomía relativa.

Transición geoeconómica

El centro dinámico de la acumulación mundial se ha trasladado de Occidente hacia Asia Pacífico, produciéndose una transformación geoeconómica secular iniciada por Japón y protagonizada ahora por China que, contando con casi una quinta parte de la población mundial y un cuarto de la fuerza de trabajo mundial (940 millones de personas), crece hace 40 años de forma continuada y a una tasa de 9,5% anual, mientras que la media mundial fue de 3%. Ya a fines de 2014 Estados Unidos fue superado por China por primera vez desde 1872 como la mayor economía estatal medida en PIB (PPA), país que ya en 2013 se había convertido en el mayor país exportador de bienes y servicios. Por otro lado, hace años EEUU también perdió el primer lugar como principal plataforma industrial mundial: en 2019 su PIB industrial fue de 2.3 billones de dólares (16.7% del total mundial) mientras que el de China llegó a 4 billones de dólares (28,4%), igual a la suma de EEUU, Alemania y Japón.

China ya no se limita a ser la gran fábrica del mundo en tanto semi-periferia industrial del núcleo orgánico del capitalismo mundial --que en la nueva división del trabajo “posfordista” y la transnacionalización económica a partir de 1970-80 deslocaliza de forma directa o indirecto los eslabones de menos complejidad a la vez que se especializa y monopoliza el diseño, las altas finanzas, la tecnología de punta y la administración estratégica, comandando desde las redes financieras globales y sus transnacionales los flujos de dinero, mercancías, servicios e información. Un dato clave es que China ya superó a Estados Unidos en solicitudes de patentes,

6. Desde otra perspectiva, algunas de estas debilidades de China en la comparación económica con Estados Unidos y otras potencias económicas son resumidas en Mercatante (2021, p. 191-196)

incluso en lo que refiere a tecnologías de vanguardia (aunque ciertos análisis cualitativos puedan relativizar este hecho cuantitativo). En ese contexto, la empresa china de alta tecnología Huawei –el mayor proveedor mundial de equipos de telecomunicaciones con un 28% de participación del mercado— obtuvo en 2019 un total de 4144 patentes y encabezó este índice, seguida de lejos por la estadounidense Qualcomm, con 2127 patentes (HIRO, 2020). Además, esta potencia re-emergente que converge hacia el núcleo tecnológico-productivo mundial, ya está en liderando algunas tecnologías de vanguardia de la llamada “cuarta revolución industrial”, como en inteligencia artificial, internet de las cosas y 5G sobre una masa de datos (Big Data) muy superior a la de Estados Unidos. También lidera la transición energética junto a otros países de Asia Pacífico y planea achicar su retraso tecnológico relativo en otras ramas como la robótica, los semiconductores y la industria aeroespacial a través del Plan Made in China 2025 y otras iniciativas. Esta es una de las razones principales de por qué el Estados Unidos de Donald Trump lanzó la guerra comercial contra China –pero también contra sus aliados y “vasallos” tradicionales, a los que les demanda sostener la primacía estadounidense.

China se encuentra en pleno devenir de gran taller manufacturero mundial hacia la conformación del centro económico productivo-tecnológico de mayor magnitud global, avanzando en todos los niveles de complejidad a una escala que plantea un nuevo umbral de poder estatal. Sus productos industriales de alta tecnología pasaron de constituir el 7% del valor mundial en 2003 a un 27% en 2014, aunque la debilidad era que dichas exportaciones se hacían desde China pero protagonizadas por transnacionales del Norte. Ahora y en pocos años, también ha desarrollado y/o adquirido sus propias empresas que comandan dichos procesos, así como sus marcas y diseños. Frente al GAFA estadounidense (Google, Amazon, Facebook y Apple) emerge el BATX chino (Baidu, Alibaba, Tencent y Xiaomi), que achica año a año distancia e incluso es superior en algunos puntos específicos. Una expresión territorial de esta transformación geoeconómica es lo que acontece en el delta del río de las Perlas, donde se está conformando una megalópolis de 70 millones de personas, que posee un PIB de 1,5 billones de dólares y se desarrolla como centro de alta tecnología mundial, en donde se destacan las ciudades de Guangzhou, Shenzhen (base de Huawei, Tencent y ZTE), Zhuhai, Macao, Hong Kong y Dongguan. Allí se producen el 20% de los teléfonos “inteligentes” del mundo y se construyó el puente marítimo más largo del planeta que une a Hong Kong, Zhuhai y Macao. Estas son algunas de las razones por las que en China se consumió en tres años (2011-13) la misma cantidad de cemento que en Estados Unidos en un siglo (ROSALES, 2020). Por otra parte, ahora también compite por primera vez al máximo nivel junto a otros centros tecnológicos mundiales en el desarrollo de medicamentos y de la vacuna para el covid-19, a lo que debemos agregar que el 90 por ciento de los antibióticos se hacen en China y que este país provee el 80 por ciento de materias primas para todos los medicamentos del mundo. La otra cara de la moneda es que los salarios casi que se triplicaron en los últimos doce años, a partir del giro político que se produjo en parte por la presión de sus movilizadas clases trabajadoras que obligaron a importantes transformaciones en el modelo de desarrollo.

Además de lo mencionado en el plano productivo-tecnológico, Beijing también ha quebrado los monopolios comerciales mundiales en manos del Norte Global y disminuyó relativamente su debilidad en el plano financiero. En este último punto, se destaca un dato central a partir de la pandemia, que se agrega al lanzamiento en 2018 de la una plaza de comercialización de petróleo en yuanes: China se está convirtiendo en una plaza de reserva de valor en plena crisis, destacándose como segundo mercado bursátil mundial y el principal destino de la IED en 2020. Un dato financiero que muestra el poderío de Beijing es que los tres primeros bancos más importantes del mundo y el quinto según activos son chinos (y son estatales).

Que China haya conseguido la primacía productiva, quiebre parcialmente los monopolios tecnológicos del Norte Global, dispute el acceso-producción-comercialización mundial de las materias primas, o que junto a Rusia termine con el monopolio de la supremacía militar absoluta de Washington y el polo de poder anglo-estadounidense, son indicadores de un nuevo mapa de poder mundial. Ello alimenta la situación económica de disputa: guerra comercial, guerra financiera (a través de sanciones y otros mecanismos) y guerra por la supremacía tecnológica (con Huawei y el 5G como punta del iceberg), que constituyen tres frentes en lo que se libra la actual Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada iniciada en 2014.

La crisis, acelerada por la pandemia, implica una gran destrucción de valor y, por otro lado, desde el punto de vista de la producción, se acelera el proceso de “cuarta revolución industrial”. Se trata de dos caras de un mismo proceso de destrucción creativa, que conlleva a una transformación y reingeniería social que hoy vivimos bajo una situación de emergencia, y cuyo desarrollo es aún incierto. Se aceleran los procesos de racionalización y transformación tecnoproductiva en los núcleos más dinámicos de la economía mundial y en Asia-Pacífico en particular, lo que desplaza, devalúa o lleva a la ruina a las unidades menos productivas; lo cual se traslada a la lucha político-estratégica.

Mientras los estados de las economías capitalistas centrales todavía no parecieran poseer las herramientas para destrabar la dinámica del estancamiento y declive relativo, donde la rentabilidad gobierna y la productividad crece lentamente, China parece tener una ventaja estratégica en su modelo de desarrollo híbrido o combinado: se mantiene propiedad colectiva de la tierra, los núcleos centrales de la economía están en manos de grandes empresas estratégicas estatales que planifican e invierten contra-cíclicamente para enfrentar las situaciones globales de crisis, y existe un fuerte desarrollo de las empresas de pueblos y aldeas de propiedad colectivas y semi-privadas, que son una de las principales empleadoras de la economía (AMIN, 2013) y que funcionan dentro de la lógica del mercado pero no bajo la modalidad capitalista⁷. En este escenario, mientras los estados de las economías capitalistas centrales no poseen las herramientas suficientes para destrabar el proceso descrito anteriormente y quebrar la dinámica del estancamiento, Beijing tienen el poder de lanzar un programa de inversión masiva, como se hizo en la Gran Recesión de 2008-2009 (aunque existen alertas de sobreendeudamiento y burbujas en algunos sectores), para sostener el crecimiento y aumentar constantemente la

7. Para Arrighi (2007, p. 363), estas empresas pueden haber desempeñado un papel tan crucial en el ascenso económico chino como lo hicieron las corporaciones verticalmente integradas y administradas burocráticamente en el ascenso de los EE.UU. un siglo antes.

productividad, porque el estado controla las finanzas nacionales (desde las cuales dirige el excedente a asegurar el empleo y el crecimiento) y comanda públicamente los núcleos de su economía; además de contar con una población comprometida en el desarrollo productivo a través de distintas formas de propiedad y/o participación económica. Ese poder no existe para los gobiernos de las principales economías capitalistas, donde la rentabilidad gobierna y la productividad se estanca (Roberts, 2018).

Así, en la formación social china se ha desarrollado una combinación de relaciones de producción capitalistas y no capitalistas, en donde estas últimas pesan más en el empleo (GABRIELE Y JABBOUR, 2020); desarrollándose a una escala extraordinaria una combinación de modos de producción, denominada “socialismo de mercado”⁸ y conducida desde un núcleo de 95 conglomerados estatales. En ella se mixturán una profunda economía de mercado, con su capacidad para asignar recursos y definir precios en función de la ley del valor (que además opera en el mercado mundial), junto con la planificación estratégica estatal y comunitaria con su capacidad para asignar eficazmente recursos de acuerdo a objetivos de desarrollo de las fuerzas productivas y empleo, y también las formas comunitarias con su capacidad para asignar recursos de acuerdo al bienestar social relativo. Elementos que se combinan no sin profundas contradicciones, las cuales se expresan dando lugar a importantes choques de tendencias políticas y horizontes complejos, entre los que se destacan las implicancias de la profundización de la desigualdad, los contrastes territoriales, el problema ambiental o el avance de las tendencias capitalistas que podrían imponerse desequilibrando el modelo de “socialismo de mercado”. El desarrollo de estas contradicciones y sus resultados definirán rasgos fundamentales del devenir de la actual transición histórico-espacial.

8. Jabbour, Dantas y Espíndola (2020) definen que en China el nuevo modo de producción que emerge debe conceptualizarse como una “economía de proyectamiento” a partir de la fusión entre la economía monetaria, el keynesianismo y la planificación estatal.

Nuevo momento geopolítico mundial

Actualmente estamos en el proceso inverso del que sucedió a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en donde el imperialismo capitalista occidental encabezado por Gran Bretaña logró subordinar y periferizar las economías más importantes del mundo, China y la India. Luego del vertiginoso ascenso de Japón y de los tigres asiáticos durante el siglo XX, re-emerge China, el centro histórico de Asia Pacífico, que hasta principios del siglo XIX explicaba una tercera parte de la economía mundial. Si bien la re-emergencia de China tiene una larga historia que se inicia con la revolución de 1949, cuando se resuelve el proceso de liberación nacional iniciado en 1912 con la República, en el siglo XXI podemos señalar, por lo menos, cinco momentos claves⁹, que marcan cambios fundamentales en el mapa del poder mundial.

1. 1997-2001. Después de recuperar Hong Kong en 1997 y Macao en 1999, últimos grandes vestigios coloniales territoriales de occidente, en 2001 se consolida finalmente la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) una especie de OTAN defensiva en Eurasia cuyo desarrollo se había iniciado en 1997, en alianza con Rusia y los países de Asia Central Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán. Tres meses

9. En Merino (2016) se añade un momento más en 2011 a partir de las Guerras de Libia y Siria. En este caso, se prefiere incluir dicho momento dentro de la periodización que se abre a partir de 2008 con la gran crisis económica mundial.

después de fundar la OCS y luego del ataque terrorista conocido como 11/S, Estados Unidos y aliados deciden justamente entrar en guerra en Afganistán, territorio sur de Asia central. Además, en aquel año China ingresa a la Organización Mundial del Comercio. Por otro lado, marca todo un hecho de reafirmación soberana al derribar un avión espía norteamericano en su territorio. Por su parte, el gobierno de George W. Bush pone fin al encuadramiento geopolítico de “asociación estratégica en el siglo XXI” y pasa al de “competencia estratégica”. A su vez, la administración estadounidense comienza a ver muy negativamente la incipiente pero creciente influencia económica de China en América Latina.

2. 2008-2009. El segundo momento se produce a partir de la crisis financiera y económica global, con epicentro en Estados Unidos. Beijing produjo a partir de allí un gran giro apuntando sus enormes recursos excedentes al mercado interno. Para ello disminuyó en más de 60% el financiamiento a Estados Unidos a partir de la compra de bonos del tesoro (MARTINS, 2019). Ello modificó en buena medida la dinámica de transferencia de excedente hacia Estados Unidos, que absorbe el ahorro global y financia su doble déficit estructural (fiscal y comercial). Además, expandió la inversión en ciencia y tecnología, y avanzó en la adquisición de activos estratégicos y la expansión global de sus empresas, convirtiéndose en un jugador principal en la inversión extranjera directa, especialmente en el Sur Global y en la compra de activos tecnológicos clave del Norte. Hacia el 2009 se produjo el lanzamiento del BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), articulando en un bloque a las potencias industriales de la semi-periferia en la búsqueda de reconfigurar el Orden Mundial, a partir de la democratización de la riqueza y el poder global. No es casual que desde 2008 se haya cuadruplicado nominalmente el PIB de China: acumulación económica y fortaleza política van de la mano, manifestándose en este caso y nuevamente, en la capacidad de ruptura de los dispositivos y mecanismos de la dependencia.
3. 2013-2014. En 2013 Beijing lanza la revolucionaria Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative* -BRI-) frente a las estrategias de contención impulsadas por Washington y sus aliados (Merino, 2020). Junto a esta iniciativa, China impulsa una nueva arquitectura financiera de escala mundial, como el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura (BAII) y el Banco de los BRICS, que ensombrecen al FMI y el Banco Mundial. A su vez, se profundizan las alianzas con Rusia en todos los planos para consolidar una estructura de poder en el continente Euroasiático que contrarresta la superioridad del “Imperio de Mar”. Estos movimientos aumentan las reacciones de Estados Unidos y el Occidente geopolítico y alimentan el desarrollo de una guerra mundial híbrida desde 2014

(especialmente a partir del conflicto en Crimea y Ucrania y el avance del BRI). En plena crisis de hegemonía, se reconoce de facto una situación de conflicto generalizado, que da lugar a la multiplicación de enfrentamientos bélicos que, de una u otra forma, directa o indirectamente, involucran a los principales poderes mundiales. El mundo se encuentra inmerso en una contienda fragmentada e híbrida de nueva generación, donde se combinan elementos bélicos convencionales (entre Estados con ejércitos regulares) con “irregulares” o “no convencionales” y se juega en múltiples frentes –pensemos en los conflictos de Siria, Ucrania, Libia, Yemen, Irak, Afganistán, etc, pero también, bajo formas más difusas, en Cuba, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y el conjunto de América Latina. Los enfrentamientos se multiplican y se despliegan hacia todos los ámbitos: guerra comercial, ciberguerra, guerra de monedas, guerras financieras, guerra judicial (o lawfare), etc.

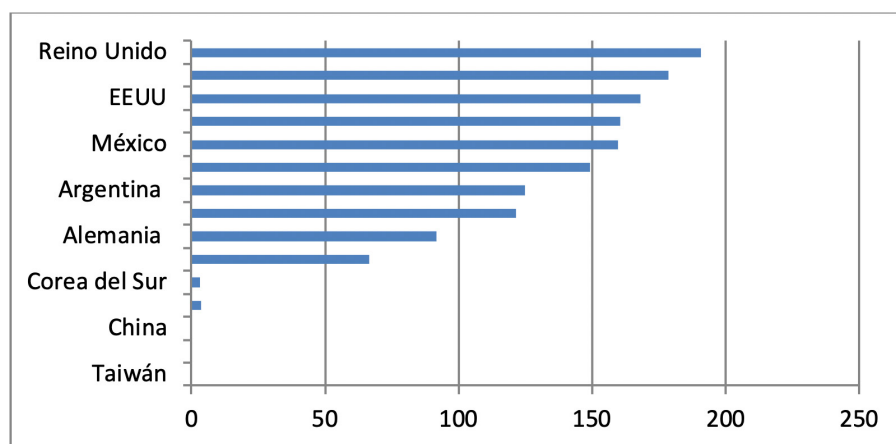
4. 2016-2017. Con el triunfo político que obtienen las fuerzas antiglobalistas en Estados Unidos y Reino Unido (triunfo de Donald Trump y Brexit) se inicia un nuevo momento. Estas fuerzas las conforman los grupos de poder y fracciones de capital que se sienten perdedores en la globalización o entienden que ya no es funcional a sus intereses, las cuales practican el unilateralismo en lugar del multilateralismo unipolar globalista y se oponen en buena medida a las instituciones internacionales construidas bajo la hegemonía anglo-estadounidense, así como también los grandes acuerdos comerciales multilaterales impulsados desde el Norte Global (MERINO, 2018). Esto cambia la geoestrategia del polo principal del poder mundial. Comienza la guerra comercial y la guerra económica-financiera se profundiza y generaliza a través de bloqueos y sanciones unilaterales por parte de Estados Unidos, a lo que se suman distintos frentes y territorios en disputa para dar inicio una especie guerra mundial híbrida. El orden mundial construido por Washington y sus aliados se derrumba, mientras el enfrentamiento entre potencias es formalizado por Estados Unidos en el cambio de la estrategia militar presentada en diciembre de 2017, donde vuelve a ser central la pugna con estados rivales que amenazan la “prosperidad” y los “valores” de Estados Unidos en el mundo, especialmente China y Rusia. En sintonía con esta modificación, en marzo de 2019 la Unión Europea definió por primera vez a China como un “rival sistémico”, aunque también tenga importantes diferencias con Estados Unidos. A esto siguió en diciembre la Declaración de Londres de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) mediante la cual, también por primera vez, se subraya “la creciente influencia internacional china”. La OTAN extendió más allá de Rusia su foco de atención y focalizó a Beijing como un reto significativo (TOKATLIAN, 2020).

5. 2020-2021. El golpe de la pandemia en el escenario del poder mundial implicó el inicio de un nuevo momento geopolítico. La influencia internacional de Beijing ha crecido, mientras el polo de poder que hasta la pandemia era el dominante (aunque ya no hegemónico) muestra más signos de declive relativo. China se ha convertido definitivamente en un actor global y parece estar dispuesta a asumir ese papel, produciéndose un salto cualitativo en las tendencias estructurales que mencionamos.

Poder infraestructural.....

El nuevo escenario mundial se observa en distintos indicadores económicos, sociales, tecnológicos y militares, pero también debemos analizar un elemento central que se pasa por alto o que no tiene suficiente atención. Por lejos, los países de Asia-Pacífico mostraron una capacidad socio-estatal muy superior frente a la Pandemia del Covid-19. Su capacidad para controlar la enfermedad, tener un bajísimo número de fallecidos y a su vez mantener funcionando la economía los deja en una posición muy superior frente a otras regiones del mundo y, especialmente, en relación a la situación de Estados Unidos y Occidente, donde se combina una estrepitosa caída en la economía junto con un desastre sanitario.

3. Personas fallecidas por Covid-19 cada 100 mil habitantes por país



Fuente: elaboración propia en base a datos de John Hopkins University (29/03/2021)

Si miramos el cuadro con la cifra de fallecidos por país cada 100 mil habitantes se observa que los países de Asia Pacífico como China, Japón, Corea del Sur, Vietnam y Taiwán se destacan por bajísimo nivel en este indicador, en contraste con Occidente y con América Latina. Son países que además cuentan con una altísima densidad de población y en el caso de China se trata del país más poblado del mundo, además de ser un país de “ingresos medios”, similar a Brasil, por lo que no hay una correlación directa entre riqueza por persona y respuesta a la Pandemia.

Debe tenerse en cuenta que estos números son provisorios y recopilan las informaciones oficiales de cada país. Sin embargo, se pueden relacionar dichos resultados parciales no sólo con las decisiones gubernamentales y cuestiones culturales – que sin duda son fundamentales –, sino

también con capacidades socio-estatales de los distintos territorios para hacer frente a situaciones críticas. Dichas capacidades están vinculadas a lo que algunos autores como Mann (2007) denominaron el poder infraestructural del estado, que desde nuestra perspectiva definimos como la capacidad del estado, en tanto sociedad civil más sociedad política (el Estado en sentido amplio), para poner en ejecución logísticamente las decisiones y acumular/desplegar capacidades tácticas y estratégicas. Eso implica una fortaleza estructural que se define por la suma de activos físicos, activos humanos, organizacionales, institucionales y una legitimidad fundada en una cosmovisión compartida que hace posible el poder infraestructural.

En este sentido, China ha demostrado con la pandemia un enorme poder infraestructural, que se observa tanto en su interior como en la política exterior. Esto se aprecia en la imágenes que mostraban la construcción de un hospital en diez días y la combinación de fortalezas organizaciones colectivas con los últimos avances en la tecnología, pero también en el hecho de que en el mes de marzo, cuando la pandemia azotaba todavía su territorio, China exportó 3.860 millones de máscaras, 37,5 millones de trajes de protección, 16.000 ventiladores y 2,84 millones de kits de detección de Covid-19 (La Vanguardia, 4/5/2020). Es decir, no sólo abasteció en pleno golpe a su inmensa población con las armas necesarias para hacer frente al Covid-19, sino que al mismo tiempo fue el gran abastecedor global de los productos sanitarios básicos. Este poder infraestructural se tradujo en un inmenso “soft-power” debido a la capacidad para liderar la cooperación internacional.

Provocativamente el general retirado chino Qiao Liang afirmó en una entrevista (DANGDAI, 2020), que “Lo importante no es saber cuán terrible es la epidemia sino darse cuenta de que tanto los Estados Unidos como Occidente han tenido su hora de gloria y que ahora se han enfrentado a esta epidemia mientras se encuentran en declive.” El propio Zbigniew Brzezinski (2013), uno de los referentes del pensamiento estratégico estadounidense, analiza luego de la crisis de 2008 que las importantes debilidades estructurales de su país evidenciaban un importante declive relativo y la consecuente pérdida del “liderazgo”. Allí enumera seis aspectos críticos:

- Una deuda insostenible y los déficits presupuestarios estructurales (que desde entonces no hicieron más que profundizarse).
- Un sistema financiero defectuoso, que constituye una bomba de tiempo sistémica debido a su comportamiento riesgoso y de auto-engrandecimiento. Además, ha producido un creciente riesgo moral que causa indignación en el pueblo estadounidense.
- La creciente desigualdad de ingresos, que unido al estancamiento de la movilidad social es peligroso a largo plazo para el consenso social y la estabilidad democrática, dos condiciones necesarias para el sostenimiento de una política exterior eficaz.
- La decadencia de la infraestructura nacional. La Sociedad Americana de Ingenieros Civiles, en su reporte sobre la in-

fraestructura de los Estados Unidos, calificó la situación en la abismal nota D. D en aviación, C- en vías férreas, D- en carreteras y D + en energía. El estado de la infraestructura de Estados Unidos es ahora más representativo de un poder o potencia deteriorada. En un mundo donde la rivalidad sistémica entre los Estados Unidos y China es probable que se intensifique, la decadente infraestructura es un símbolo y un síntoma del declive de los Estados Unidos.

- Un público que es muy ignorante sobre lo que sucede en el mundo y, por ello, muy manipulable.
- Un sistema político crecientemente congestionado y altamente partidista (o polarizado, en una traducción menos literal pero más correcta).

Las respuestas económicas implementadas desde Washington agrandaron la “deuda insostenible” e hicieron crecer exponencialmente el déficit presupuestario estructural, sin modificar la regresividad del sistema. Por otro lado, el “sistema financiero defectuoso”, que constituye una “bomba de tiempo sistémica” también se vio apalancado, llegando a nuevos récords la gran burbuja que se transita desde 2008. Además, vimos estallar profundos conflictos sociales cuyo trasfondo central son las desigualdades estructurales y crecientes que atraviesan el territorio estadounidense y que exacerban los conflictos de clase y el racismo. El sistema sanitario colapsado o la brecha tecnológica y los serios problemas de conectividad para poder estudiar en estados como en el de California, en donde se encuentra el corazón tecnológico del Norte Global, son otra muestra de la desigual realidad social. La ignorancia sobre lo que sucede en el mundo por parte del gran público fue alimentada por la impresionante propagación de noticias falsas y la guerra informativa. Incluso el propio presidente Donald Trump aprovechó la característica paranoica de importantes sectores del público estadounidense acusando a China de expandir el coronavirus “intencionadamente” con el objetivo de desestabilizar la economía.¹⁰

Por último, la puja política y las contradicciones sociales al interior de los Estados Unidos se han profundizado, polarizando aún más el sistema político y agravando la crisis institucional. Basta observar los estallidos en contra de la violencia policial racista, el creciente descontento social o la propia toma del capitolio por parte de seguidores de Trump. Las pujas entre el globalismo y el americanismo en la definición de la política externa e interna han dado un nuevo salto, y el propio trumpismo significó el crecimiento de una fuerza nacionalista conservadora y reaccionaria, que profundizó el nativismo anti-globalista y anti-multicultural, ahondando las grietas que surcan la sociedad estadounidense.

Los límites del poder estadounidense

La situación de declive relativo de Estados Unidos y el polo de poder anglo-estadounidense, también se expresa en el plano militar, que junto al poder financiero-monetario, parecían ser dimensiones indesafiables por cualquier rival hace menos de dos décadas. En el ocaso de la

10. Entrevista con Wall Street Journal, 18 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/transcript-of-president-trumps-interview-with-the-wall-street-journal-11592501000>

Guerra Fría, el gasto militar chino representaba apenas el 1% mundial según cálculos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI). Ahora el gasto militar chino ya equivale al menos a 14% del global, aproximadamente un poco más de un tercio del gasto estadounidense (38%), brecha que se acorta en términos reales. Y este sigue creciendo en tiempos de pandemia: Li Keqiang, el primer ministro, anunció un aumento del gasto en defensa para 2021 de 6,6% (SIPRI, 2020). A lo largo de 2019, los gastos militares alcanzaron 1,9 billones de dólares en el mundo, con un incremento de 3,6 por ciento en un año, alcanzando su mayor nivel desde el final de la Guerra Fría —todo un dato del clima de época.

Según un informe de este año del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, la primacía naval estadounidense está en crisis en el Pacífico occidental (Congressional Research Service, 2020), en cuyo centro, el Mar de China Meridional, circula el 30% del comercio mundial y, como vimos, se encuentra la región más dinámica de la economía global. A este dato se le agrega que la nueva capacidad misilística de Beijing en la región es difícil de equilibrar para Washington.¹¹ En esta línea, en junio de 2020 se dio a conocer que China iba a establecer una Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ, en inglés) en el mar de China Meridional, donde existen territorios en disputa con otros países de la región. Esto se suma al ADIZ establecido en 2013 en el Mar de China Oriental donde mantiene una disputa territorial con Japón sobre las islas Diaoyu o Senkaku. Beijing también consolida su posición en Hong Kong, mediante una nueva ley de seguridad nacional, territorio que se considera un punto de avanzada fundamental de occidente —colonia británica hasta 1997 cuando vuelve a manos de Beijing, pero donde el poder anglo-estadounidense sigue teniendo gran influencia y se hacen visibles las diferencias “chinas” que están en juego. Por otro lado, a mediados de abril de 2020 los medios chinos publicaban la decisión del gobierno de crear dos nuevos distritos como parte de la ciudad de Sansha, en la sureña isla de Hainan y parte de la avanzada geoestratégica en el Mar de China Meridional.

Frente a esta situación, en julio de 2020 Estados Unidos desplegó allí dos portaaviones y trató de reforzar la presencia en la región, aunque resultan cada vez más evidentes los límites de su poder. Hasta ahora, Washington afirmaba mantener la neutralidad en las disputas territoriales. Pero a partir del 13 de julio se alineó con Vietnam y Filipinas, mediante declaraciones públicas del Secretario de Estado, Mike Pompeo (miembro del ultraconservador Tea Party y quien ahora protagoniza una feroz escalada discursiva contra China, proponiendo una nueva Guerra Fría): “Las reclamaciones de Beijing sobre recursos en aguas no costeras a lo largo de la mayor parte del mar del Sur de China son completamente ilegales, como lo es su campaña de coerciones para controlarlos”. Y agregó: “El mundo no permitirá que Beijing trate el mar del Sur de China como su imperio marítimo” (VIDAL LIY, 2020). Este alineamiento también implica el quiebre en el papel de árbitro de los Estados Unidos en la región, un indicador más del quiebre de la hegemonía.

Lo central a analizar es que en el diseño geopolítico de la hegemonía estadounidense desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha existido

11. “En la conmemoración del 70º aniversario de la fundación de la República Popular, China sacó pecho con las últimas joyas de su industria armamentística. En Tiananmen se exhibieron por primera vez el DF-41 —capaz de alcanzar cualquier país desde su territorio y lanzar hasta 12 cabezas nucleares—, la última versión de los bombarderos estratégicos H-6N —con un rango de combate de más de 5.000 kilómetros— y el JL-2 —un misil balístico intercontinental de lanzamiento submarino—. Beijing mostró al mundo su tríada nuclear, su arsenal atómico listo para ser utilizado desde tierra, mar y aire.” Torralba (2020)

una línea roja en Asia Pacífico que marca el límite estratégico que una coalición liderada por Estados Unidos y Japón debe mantener para evitar que China (o una coalición antihegemónica) se convierta en una global, lo que implicaría la pérdida de la primacía mundial de Washington (BRZEZINSKI, 1997). En la actualidad, ese límite ya ha sido traspasado, con lo cual el solapamiento estratégico está en curso, lo cual se refuerza tanto en el plano económico como también en un conjunto de instituciones e iniciativas multilaterales del nuevo mundo multipolar que tienen como protagonista a Beijing. Esto se puede apreciar en las adhesiones de los países de Asia Pacífico a la iniciativa Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), la influencia del Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (AIIB) o la integración a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés), entre otras. Proyectos que se aceleraron ante la retirada de Estados Unidos del Tratado Trans-Pacífico durante el gobierno de Donald Trump y la pandemia.

Por otro lado, Beijing apresura las iniciativas en países como Pakistán, Birmania y Sri Lanka, aumentando su influencia en el océano Índico. A lo cual se sumó, en plena pandemia, un histórico acuerdo por 25 años con Irán, que establece un compromiso a largo plazo de inversiones chinas en infraestructura para modernizar la industria del país persa y abarca a los hidrocarburos, cuyas exportaciones se encuentran bloqueadas por Estados Unidos. El acuerdo desafía y, en parte, desarticula ese instrumento de guerra económica que despliega Washington sobre Teherán. También incluye compromisos en materia militar y para el desarrollo de carreteras, telecomunicaciones y puertos –entre los que se encuentran el estratégico punto de Chabahar, del cual se había hecho cargo la India a fines de 2018 y ahora quedó desplazada ante la imposibilidad de llevarlo adelante por las presiones de Washington. Esto ubica a Irán como un punto nodal de BRI. En el caso de la infraestructura ferroviaria el acuerdo pone el foco en la línea Teherán-Mashhad que conectará con Afganistán y el puerto seco de Khorgos, en Kazajistán, completando el recorrido del “Tren de la Ruta de la Seda” (VADELL Y ZACCARA, 2020) y consolidando la primacía en Asia central de China, junto a Rusia, sumando cada día influencia en el tablero Euroasiático, el centro de la geopolítica mundial. A ello se suma una situación en Estados Unidos de profunda fractura entre globalistas, americanistas y nacionalistas que polariza el sistema político, y se agudiza a medida de que se incrementa las contradicciones al interior de sus clases dominantes e impide alcanzar consensos acerca de las estrategias y tácticas a seguir, como se observa claramente en el caso de Irán (MERINO, 2020a)

El poder de Estados Unidos también se ven crecientemente desafiados por otras potencias, como quedó de manifiesto en diversos acontecimientos en plena pandemia. Como señalan Sanger, Schmitt y Wong (2020), los rivales de Estados Unidos están poniendo a prueba los límites de su poder en una situación de debilidad relativa. Uno de los ejemplos que se mencionan para analizar ese límite es el vuelo de aviones de combate rusos muy próximos a aviones de la marina estadounidense sobre el mar Mediterráneo, mientras las fuerzas espaciales realizaban una prueba de misiles anti satélite. También se observó que aviones de combate rusos interceptaron dos bombarderos Air Force B-1B que realizaban una misión

de entrenamiento de gran distancia sobre el mar Negro y que al menos en tres ocasiones durante los meses de abril y mayo, aviones de combate rusos han interceptado aeronaves de vigilancia P-8 sobre el Mediterráneo. Esto se suma a la importante y exitosa intervención rusa en Siria para que no caiga el gobierno de Bashar al-Assad como pretendían las fuerzas occidentales y sus aliados en Oriente Medio. Por otro lado, se ve una mayor intervención de Rusia en Libia en detrimento de los intereses estadounidenses. Tampoco es casualidad que ex repúblicas soviéticas, que forman parte de la zona de influencia cercana de Moscú, se encuentren con fuertes tensiones político-estratégicas (Bielorrusia, Armenia-Azerbaiyán, Kirguistán), como retorno al accionar de Moscú. Allí, más allá de problemas internos, también se juegan estas pujas entre potencias en el marco de una guerra mundial híbrida y fragmentada, en la cual la alianza entre Rusia y China cambia completamente el escenario estratégico de la posguerra Fría.

Otro ejemplo de los desafíos y los límites del poder estadounidense que se observó durante la pandemia fue el envío de barcos con combustible de Irán a Venezuela, en un abierto desafío al bloqueo decidido por Trump al país de suramericano, cuyas costas dan al mare nostrum de EEUU. En América Latina, también son señales de esos límites y de la imposibilidad de recuperar la hegemonía regional, el triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, lo cual significó una derrota al golpe de estado al viejo estilo legitimado por Washington y la OEA; los levantamientos en Chile contra la constitución del régimen neoliberal de herencia pinochetista; la derrota electoral de Mauricio Macri en Argentina a pesar del enorme apoyo otorgado a través del FMI; o la imposibilidad de llevar adelante los objetivos de cambio de régimen en Venezuela. Un dato clave es la presencia creciente de China en la región, que es el mayor socio comercial de Suramérica y se está convirtiendo en uno de los mayores inversores (MERINO, 2019). Como observa Regueiro (2019), América Latina y el Caribe es una región en la cual se agudiza la disputa por la influencia entre Estados Unidos (que no quiere retroceder) y China, que sin intervenir en el juego geoestratégico directo, su avance económico modifica necesariamente el balance de poder.

Al calor de este nuevo momento geopolítico mundial y de los crecientes límites del poder imperial, se volvió a hablar de “Nueva Guerra Fría”. Este concepto ya se había utilizado desde Occidente a partir de la agudización de las tensiones con Moscú que se produjeron con los enfrentamientos de 2013-2014 en Crimea, Ucrania y Siria, entre otros puntos calientes, y ahora retorna con insistencia a partir de diferentes acciones de Washington contra China. En realidad, resulta más bien la llamada nueva Guerra Fría es una estrategia de Estados Unidos y aliados para enfrentarse a Beijing, frente a una situación de declive relativo, que una categoría para analizar la situación político-estratégica actual, muy distinta a la de 1945-1991. Esta estrategia tiene cinco aspectos:

- a. La cruzada ideológica “anticomunista” que tiene como enemigo central al Partido Comunista de China y se articula con una guerra de información (entre otras cuestiones, señalando al COVID-19 como un virus Chino que podría haber sido utilizado como una arma biológica por Beijing).

- b. La guerra comercial, que tiene como trasfondo fundamental la guerra económica y tecnológica.
- c. La búsqueda por “desacoplar” las economías estadounidense y china en los eslabones de alta tecnología, y aislar a China en Asia.
- d. La pretensión de construir una OTAN del Indo-Pacífico contra China, con Japón, India y Australia como pilares, y profundizar las políticas conjuntas con los aliados extra-OTAN: Australia, Corea del Sur, Filipinas, Japón, Nueva Zelanda y Tailandia (más Taiwán que recibió ese status del poder legislativo estadounidense).
- e. La utilización de la llamada “nueva guerra fría” como dispositivo amigo-enemigo, con el fin de presionar a distintos países para que se alineen con Estados Unidos, ya sean aliados y vasallos tradicionales o enemigos. Eso incluye presiones políticas, operaciones de inteligencia, amenazas militares, sanciones económicas y financieras, etc.
- f. La intensificación de la carrera armamentística que incluye el desarrollo de una sexta rama de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, las Fuerzas Espaciales.

Sin embargo, dicha estrategia imperial desplegada por la administración Trump no ha tenido demasiados resultados. Si tomamos la cuestión de la guerra comercial podemos ver que si bien Estados Unidos logró reducir su déficit comercial con China un 18% en 2019 y situarlo a niveles similares a los de 2016, pero el impacto de los aranceles ha golpeado con dureza a las empresas y consumidores del propio país. Según un informe de la Reserva Federal de Nueva York, las compañías estadounidenses “han soportado prácticamente todos los costes” de los nuevos aranceles, lo que ha reducido los beneficios y la inversión. Además, el déficit comercial en Estados Unidos trepó 17,7% en 2020 y alcanzó su nivel más alto desde 2008 debido a la caída de las exportaciones en medio de la pandemia de coronavirus, según el Departamento de Comercio; y de acuerdo a los datos brindados por Beijing, el superávit comercial de 2020 con Estados Unidos aumentó 7,1% hasta alcanzar los 316.900 millones de dólares.¹² Tampoco la guerra comercial fue efectiva para frenar el desarrollo tecnológico de China, más allá de la caída de algunos contratos de Huawei, que a pesar de ello creció 13,1% en el primer semestre de 2020 y encabeza la solicitud mundial de patentes.

Si analizamos la cuestión de los alineamientos hay un dato que resulta central. Mientras el Estados Unidos de Trump se alejó de la Unión Europea en varias cuestiones fundamentales –cambio climático, acuerdo nuclear iraní, Brexit, etc.— europeos y chinos firmaron a fines de 2020 un primer acuerdo para establecer tratado de protección y liberalización de inversiones, a pesar de que la propia UE haya definido a Beijing como rival sistémico. Hay un dato clave en esta contradictoria relación: en 2020 China se ha convertido por primera vez en el socio comercial más grande de la UE: mientras las exportaciones de Europa a China aumentaron 2,2% y las importaciones un 5,6%, con respecto a 2019 las importaciones y exportaciones a Estados Unidos cayeron 13,2% y 8,2% en 2020, respectivamente.¹³

12. France 24, 5 de febrero de 2021. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210205-el-d%C3%A9ficit-comercial-en-eeuu-crece-17-7-en-2020-bajo-el-efecto-de-la-pandemia>

13. France24, 16 de febrero de 2021. <https://www.france24.com/es/programas/econom%C3%ADa/20210216-china-desplaz%C3%B3-a-estados-unidos-como-el-principal-socio-comercial-de-la-uni%C3%B3n-europea>

Por otro lado, para los países de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), la presencia de Estados Unidos les permite generar ciertos equilibrios estratégicos frente a China (salvo Laos y Camboya más cercanos a Beijing), pero en términos económicos giran cada vez más en torno a China, que a pasos acelerados se encuentra restableciendo desde su fortaleza material el milenarismo sistema sino-céntrico en dicha región. La caída del TPP decidida por Donald Trump profundizó esa tendencia. Progresivamente, en dichos países los lazos securitarios y militares con Washington actúan más como contrapeso que como un total alineamiento político-estratégico. También podemos observar la prudencia de Japón en sus declaraciones sobre el “Quads” y sus vínculos económicos orgánicos con China; el difícil dilema australiano para constituirse en un pilar clave de la una alianza contra Beijing a donde envía el 34,7% de sus exportaciones; o el juego particular que hace la India acercándose a Estados Unidos pero también con vínculos importantes con Rusia o su membresía a la Organización para la Cooperación de Shanghái.

La cuestión central es que los intentos por imponer una nueva guerra fría como dispositivo geoestratégico no tienen tanto éxito en el mundo actual, ni en el formato nacionalista-americanista ni en el formato globalista. Es un mundo en el que, a pesar de se frenó el proceso de globalización desde la crisis de 2008, está profundamente interconectado por la propia transnacionalización financiera y productiva protagonizada por el gran capital angloamericano y del Norte global, dentro del cual China se convirtió en el gran taller manufacturero de la nueva división del trabajo en el mundo posfordista. A ello se le agrega que China está deviniendo en un núcleo central de la economía mundial en términos productivos, tecnológicos, comerciales y financieros; con sus conglomerados estatales, mixtos y privados articulando a un gran número de empresas y conquistando el mercado mundial, en lo que significa otra mundialización que se solapa, compite y coopera, con la globalización del Norte. No son los 70’ y China claramente no representa el mismo desafío que la Unión Soviética. Se trata de un desafío mucho mayor, dentro del proceso de transformación-crisis del sistema mundo moderno. Por ello, al no haber bloques separados y al no haber exterioridad en el sistema, lo que se desarrolla es, como ya se mencionó, una guerra mundial híbrida.

Conclusiones

La transición histórica-espacial actual del sistema mundial se manifiesta, entre otros modos, como una crisis estructural del capitalismo y una transición geoeconómica y, por otro lado, como una crisis estructural del orden mundial y una transición geopolítica. La crisis estructural del capitalismo se expresa como un estancamiento que con la pandemia se transforma en depresión en el Norte Global y en América Latina —periferia fundante del centro occidental— junto a otras regiones del mundo, que contrasta con el crecimiento de China y Asia Pacífico. La dualidad que transitamos. El estancamiento y la depresión económica inevitablemente agudizan la lucha entre capitales, las luchas económicas mediadas por los estados (por recursos naturales, mercados, monopolios tecnológicos

cos y financieros, etc.), las luchas de clases articuladas con luchas raciales y de género, y los enfrentamientos geopolíticos. En este escenario se exagera el proceso de financiarización como respuesta a la crisis en el Norte Global pero que al mismo tiempo potencia contradicciones inherentes a la misma y las polarizaciones sistémicas, al tiempo que China se encuentra en plena expansión material y acortando aceleradamente las distancias relativas.

La dinámica económica diferencial está estrechamente relacionada al desarrollo en la formación social china de un proceso de combinación de modos de producción, dando lugar a lo que se denomina socialismo de mercado, que estaría constituyendo un nuevo modo de producción, no sin profundas contradicciones, que dan lugar a importantes choques de tendencias políticas y horizontes complejos, entre los que se destacan las implicancias de la profundización de la desigualdad, el problema medioambiental o el avance de las tendencias capitalistas que podrían imponerse desequilibrando la combinación que sostiene al socialismo de mercado. Las tensiones entre Beijing y la burguesía china del sector tecnológico expresa esta contradicción clave, así como las demandas de las clases populares para mejorar sus condiciones de vida. Por otro lado, esta dinámica y transición geoeconómica encuentra su explicación si se articula con la dinámica política y geopolítica, donde existe una correspondencia entre dichos avances estructurales y los momentos geopolíticos de emergencia de China y el desarrollo de un mundo de multipolaridad relativa que señalamos a partir de fines de siglo XX y principios de siglo XXI.

El golpe de la pandemia en el escenario del poder mundial implicó el inicio de un nuevo momento geopolítico y la aceleración de las tendencias estructurales de la transición histórico-espacial contemporánea. Mientras el polo de poder que hasta la pandemia era el dominante (aunque ya no hegemónico) muestra más signos de declive relativo, China se ha convertido definitivamente en un actor global y parece estar dispuesta a asumir ese papel. La situación deviene de la crisis de hegemonía hacia la etapa de desorden mundial o “caos sistémico”, alimentando la guerra mundial híbrida. No se trata de que emerge una nueva hegemonía, en este caso China. En realidad, el proceso es el contrario: nos esperan muchos años, quizás por lo menos tres décadas, de convulsiones, antagonismos sistémicos dentro de una profunda interdependencia y transformaciones estructurales. Es decir, años de revoluciones y contrarrevoluciones.

Referencias

- ARRIGHI, G. y SILVER, B. *Caos y Orden en el Sistema Mundo Moderno*. Madrid: Akal. 2001.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith en Beijing. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal. 2007.
- BRZEZINSKI, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books. 1997.
- BRZEZINSKI, Z. *Strategic Vision. America and the crisis of global power*. New York: Basic Books. 2013.
- CAMPBELL, K. M. and DOSHI, R. *The Coronavirus Could Reshape Global Order. China Is Maneuvering for International Leadership as the United States Falter*”. *Foreign Affairs*, 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>. Acceso em: 20 de abril de 2020.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities. Background and Issues for Congress, August 24, 2020. Disponible: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>. Acceso em: 30 de agosto de 2020.

COOLEY, A. y NEXON, D. H. How Hegemony Ends. The Unraveling of American Power. Foreign Affairs, July/August 2020. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends>. Acceso em: 15 de setembro de 2020.

COX, Robert. Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. Relaciones Internacionales, n. 31, UNAM, Febrero-Mayo 2016.

CHESNAIS, F. De nuevo sobre el impasse económico histórico del capitalismo mundial. VientoSur, n. 163, Abril 2019.

DANGDAI. “Quién marca el ritmo”, entrevista con el General Qiao Liang de Zijing. Bauhinia, Hong Kong, 22 de mayo de 2020. Disponible en: <http://dangdai.com.ar/2020/05/22/quien-marca-el-ritmo/>. Acceso em: 29 de maio de 2020.

FORTUNE. Fortune Global 500 Index. Fortune. 2020. Disponible en: <https://fortune.com/global500/2020>. Acceso em: 15 de junho de 2021.

GABRIELE, A. y JABBOUR, E. ¿China es capitalista? Dangdai, 29 de abril de 2020. Disponible en: <https://dangdai.com.ar/2020/04/29/china-es-capitalista/>. Acceso em: 5 de maio de 2020.

HIRO, D. Trump está perdiendo la guerra tecnológica con China y ni siquiera lo sabe. Observatorio de la Crisis, 22 de agosto de 2020. Disponible en: <https://observatoriocrisis.com/2020/08/22/trump-esta-perdiendo-la-guerra-tecnologica-con-china-y-ni-siquiera-lo-sabe/>. Acceso em: 3 de dezembro de 2020.

JABBOUR, E.; DANTAS, A. T.; ESPÍNDOLA, C. J. Considerações iniciais sobre a nova economia do projeto. Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 75, p. 17-42, mai./ago. 2020.

MANN, M. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. Relaciones Internacionales, v. 5, 1-43, 2007 [1984].

MARTINS, C, E. Dependency, Neoliberalism and Globalization in Latin America. Nueva York: Brill. 2019.

MERCATANTE, E. El imperialismo en tiempos de desorden mundial. Buenos Aires: Ediciones IPS. 2021.

MERINO, G. E. Tensiones mundiales, multipolaridad relativa y bloques de poder en una nueva fase de la crisis del orden mundial. Perspectivas desde América Latina. Geopolítica(s): revista de estudios sobre espacio y poder, v. 2, n. 7, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

MERINO, G. E. Los tratados comerciales y las luchas globales en la era Trump. Realidad Económica, Buenos Aires, n. 313, p. 9-40. 2018.

MERINO, G. E. Guerra Comercial y América Latina. Revista de Relaciones Internacionales, Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, México, n. 134, p. 67-98, 2019.

MERINO, G. E. El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. Brazilian Journal of Latin American Studies - Cadernos Prolam/USP, v. 19, n. 37, p. 44-77, out. 2020a.

MERINO, G. E. La guerra mundial híbrida y el asesinato de Soleimani. Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano, n. 71, febrero 2020b, CLACSO.

ORLIK, T.; JIMENEZ, J.; SAM, C. World-Dominating Superstar Firms: Get Bigger, Techier, and More Chinese. Bloomberg, 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-biggest-global-companies-growth-trends/>. Acceso em: 27 de maio de 2021.

ROSALLES, Osvaldo. El sueño chino. Buenos Aires: Siglo XXI – CEPAL. 2020.

REGUEIRO, L. América Latina y el Caribe, región en disputa: Estados Unidos versus China. Revista de Estudios Estratégicos, n. 7, p. 51-86, CIPI, 2019. Recuperado de: <http://www.cipi.cu/libro-revistarevista-de-estudios-estrategicos-no-07>. Acceso em: 15 de abril de 2020.

ROBERTS, M. The productivity puzzle again. The Next Recession, 29 de junio de 2018. Disponible en: <https://thenextrecession.wordpress.com/2018/06/29/the-productivity-puzzle-again/>. Acceso em: 16 de abril de 2020.

ROSS, John. The West's 'new mediocre' and the rise of China's economics. Chinese socialism's rapid economic growth, Western capitalism's 'new mediocre' – economic background to the 19th Communist Party of China Congress. Learning from China, octubre 2017. Disponible en: <https://www.learningfromchina.net/chinese-socialisms-rapid-economic-growth-western-capitalisms-new-mediocre-economic-background-to-the-19th-communist-party-of-china-congress/>. Acceso em: 14 out. 2019.

ROUBINI, N. La vía negativa del crecimiento. *La Nación*, 8 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-via-negativa-del-crecimiento-nid1774122/>. Acceso em: 17 de abril de 2020.

ROUBINI, Nouriel. "The Coming Greater Depression of the 2020s", Project Syndicate, 28 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-by-nouriel-roubini-2020-04/spanish?barrier=accesspaylog>. Acceso em: 20 de maio de 2020.

SANGER, D. E.; SCHMITT, E. and WONG, E. As Virus Toll Preoccupies U.S., Rivals Test Limits of American Power. *The New York Times*, June 3 2020. Disponible: <https://www.nytimes.com/2020/06/01/us/politics/coronavirus-global-competition-russia-china-iran-north-korea.html>. Acceso em: 15 de agosto de 2020.

SIPRI. Data for all countries from 1988–2019 in constant (2018) USD. Sipri. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acceso em: 4 de abril de 2020.

SUMMERS, L. Reflections on the new 'Secular Stagnation hypothesis. In: TEULINGS, C y BALDWIN, R. (Ed.). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. Londres: CEPR, 2014.

THE ECONOMIST, "Is China winning", April 16, 2020. Disponible en: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/16/is-china-winning>. Acceso em: 20 de abril de 2020.

TORRALBA, C. Los misiles chinos que inquietan al Pentágono. *El País*, 25 de julio de 2020. Disponible: <https://elpais.com/internacional/2020-07-25/ee-uu-vs-china-escenarios-de-la-nueva-guerra-fria.html>. Acceso em: 10 de agosto de 2020.

VADELL, J. La globalización con características chinas: una lectura polanyiana de la interconectividad de la Nueva Ruta de la Seda y sus implicaciones para América Latina y el Caribe. Congreso Internacional Innovación y desarrollo en China: oportunidades para América Latina, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Sun Yassen, Zuhai, noviembre 2019.

VADELL, Javier y ZACCARA, Luciano. El histórico acuerdo China-Irán en el tablero geopolítico asiático. *Perfil*, 18 de agosto de 2020.

VIDAL LIY, M. Peligro de incendio en aguas asiáticas. *El País*, 25 de julio de 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-07-25/ee-uu-vs-china-escenarios-de-la-nueva-guerra-fria.html>. Acceso em: 10 de agosto de 2020.

Barack Obama e Donald Trump: a China na grande estratégia dos Estados Unidos (2009-2020)



Barack Obama and Donald Trump: China in US grand strategy (2009-2020)

Barack Obama y Donald Trump: China en la grande estrategia estadounidense (2009-2020)

Rúbia Marcussi Pontes¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p131

Recebido em: 04 de agosto de 2020
Aprovado em: 04 de outubro de 2021

1. Doutoranda e mestra em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professora de Relações Internacionais das Faculdades de Campinas (FACAMP), pesquisadora do INCT-INEU. Campinas, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0230-0600>. Email: rubiarmacussi@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a política dos Estados Unidos (EUA) para a República Popular da China (RPC), nos governos de Barack Obama (2009-2016) e de Donald Trump (2017-2020). Para tanto, baseia-se na discussão teórica sobre grande estratégia, entendida como as coordenadas gerais de atuação de um Estado no sistema internacional, e sobre a operacionalização de seu estudo, pelo marco das políticas setoriais, cuja compreensão, sugere-se, deve ser realizada em relação à política global, ou seja, em relação à grande estratégia. É nesse sentido que a política dos EUA para a China é compreendida. Busca-se discutir seus principais elementos históricos e, a partir da análise documental e de fontes secundárias, defende-se a tese de que há, tanto no governo Obama quanto Trump, o fortalecimento da visão e do apoio bipartidário às medidas mais duras para com a China, com mudança de meios, mas não de fins, sob Trump.

Palavras-chave: Grande Estratégia. Estados Unidos. Barack Obama. Donald Trump. China.

ABSTRACT

The article analyses the United States' policy to the People's Republic of China during Barack Obama (2009-2016) and Donald Trump (2017-2020) administrations. In order to do so, the article is based on the theoretical debate about grand strategy, which is understood as a state's general guidelines in the international system, and its sectorial policies, which should be understood, as suggested, in relation to the global policy expressed in the grand strategy. It is in this sense that US China policy should be understood in this study. The article also discusses the historical elements of this policy and, through document analysis and secondary sources, it argues that there is, in Obama and Trump administrations, the hardening of China policy with a growing bipartisanship consensus, with a change of tactics, but not of objectives, under Trump.

Keywords: Grand Strategy. United States. Barack Obama. Donald Trump. China.

RESUMEN

El artículo hace un análisis de la política de los Estados Unidos (EEUU) para la República Popular de China (RPC), en los gobiernos de Barack Obama (2009-2016) y de Donald Trump (2017-2020). Para eso, el artículo está basado en la discusión teórica acerca la gran estrategia, comprendida como una de las coordenadas generales de actuación de un Estado en el sistema internacional, y acerca la operacionalización de su estudio, a través de las políticas sectoriales, cuya comprensión, en que se sugiere, debe a ser realizada en relación con la política global; o sea, en relación a la gran estrategia. Es en ese sentido que la política de EEUU para China es entendida. Se busca discutir sus principales elementos históricos y, a partir del análisis documental y de las fuentes secundarias, se defiende la tesis de que haya, tanto en el gobierno Obama cuanto Trump, el fortalecimiento de la visión y del apoyo bipartidista a las medidas más duras para con China, con cambios de medios, pero no de fines, bajo Trump.

Palabras clave: Gran Estrategia. Estados Unidos. Barack Obama. Donald Trump. China.

Introdução

O presente artigo busca realizar uma análise da política dos Estados Unidos (EUA) para a República Popular da China (RPC) nos governos de Barack Obama (2009-2016) e Donald Trump (2017-2020). Parte-se da discussão sobre grande estratégia, entendida como as coordenadas gerais que pautam a atuação de um Estado no sistema internacional, e sua composição por políticas setoriais, cuja compreensão, sugere-se, deve ser realizada em relação à política global. É nesse sentido que a política dos EUA para a China é compreendida aqui. Busca-se discutir quais foram os principais elementos históricos dessa política e defende-se a tese de que há, tanto no governo Obama quanto Trump, o fortalecimento da visão e do apoio bipartidário às medidas mais duras para com a China, com mudança de meios, mas não de fins, sob Trump.

Para tanto, o primeiro tópico do artigo resgata o debate sobre grande estratégia e a operacionalização de seu estudo. As origens históricas do conceito e seu desenvolvimento posterior são brevemente elencados para se discutir como analisar uma grande estratégia. Argumenta-se que esta pode ser entendida como as coordenadas gerais que pautam a conduta de um Estado e que, portanto, é composta por políticas setoriais, ou particulares, que a sustentam e que, juntas, imprimem legitimidade e coerência à grande estratégia, no longo prazo.

Tal proposição é essencial para a compreensão do pano de fundo da grande estratégia dos EUA e, de forma específica, sua política para a China. Esse é o objetivo do segundo tópico, que resgata os principais marcos da grande estratégia estadunidense e como a China esteve inscrita nela, com destaque para as políticas de contenção e de engajamento daquele Estado pelos EUA. Entende-se que o estudo de tais dinâmicas é essencial para uma melhor compreensão do período proposto para análise, no sentido que tais dinâmicas marcam a política dos EUA para China, de forma definitiva, e continuam presentes no debate contemporâneo.

Por fim, o terceiro e quarto tópicos do artigo buscam analisar a política propriamente dita dos EUA para a China, nos governos de Ba-

rack Obama e de Donald Trump, respectivamente. Utiliza-se de análise documental e, principalmente, revisão da literatura sobre os principais elementos da política nesse período, de forma a explicar a continuidade em termos de iniciativas e posicionamentos para constranger a China, com um crescente consenso bipartidário doméstico nesse sentido, apesar da mudança de meios sob Trump. Tal encaminhamento busca fortalecer a análise de como as decisões atuais da política para a China, entendidas como mais assertivas, não são a mera expressão das ambições de um líder, mas, sim, esforços na busca pela manutenção do poderio estadunidense no sistema internacional.

O debate sobre grande estratégia e seus componentes.....

Antes de adentrar na análise da política dos Estados Unidos (EUA) para a China propriamente dita, é necessário discutir o conceito de grande estratégia e a operacionalização de seu estudo através de políticas setoriais. Assim, esse tópico tem como objetivo a discussão da temática da grande estratégia. Busca-se resgatar as origens do conceito para, em seguida, observar as definições que se desenvolveram de forma mais contemporânea e as relações entre grande estratégia e política externa. Discute-se também a operacionalização do estudo de uma grande estratégia, delineando uma abordagem alternativa, que olha para a política global de um Estado, a partir de políticas particulares, que sustentam uma grande estratégia.

O conceito de estratégia está originalmente relacionado ao léxico militar, como o conjunto de operações de guerra, em que a ação de uma parte levará à reação da outra, que, por sua vez, poderá modificar seu comportamento posteriormente e, assim por diante, em uma ação complexa entre sujeitos com objetivos distintos, chamada de ação estratégica. Como aponta Cruz (2012, p. 5-6), tal ação é incompatível com planos rígidos, dada a relação entre partes com vontades contrapostas, que constantemente precisam reavaliar os resultados alcançados e seus objetivos diante da ação do outro.

Diretamente relacionado ao conceito de estratégia, o conceito de grande estratégia, por sua vez, foi originalmente conceituado por Liddell Hart (1967), militar e teórico inglês, como uma estratégia em nível superior, cuja grande característica seria a coordenação e o direcionamento de recursos para a conquista do objeto político da guerra. Segundo Hart (1967, p. 321, tradução nossa), “como a tática é uma aplicação da estratégia em um plano inferior, a estratégia é, portanto, uma aplicação em um plano inferior de uma grande estratégia”. Nesse sentido, uma grande estratégia deveria tanto calcular quanto desenvolver os recursos econômicos necessários para atender aos objetivos propostos e às suas forças combatentes, bem como ir além e empregar outros instrumentos, como o poder financeiro e a pressão diplomática e comercial, para atender aos objetivos propostos.

Tal conceitualização é fruto das experiências das Primeira e Segunda Guerras Mundiais, com a coordenação, sem precedentes, de bem-sucedidas iniciativas militares, diplomáticas, políticas e econômicas dos Aliados, o que garantiu as vitórias nas guerras e marcou a popularização

2. Do original: “As tactics is an application of strategy on a lower plane, so strategy is an application on a lower plane of grand strategy” (HART, 1967, p. 321).

do termo grande estratégia para um amplo público. Nesse contexto, o debate mais contemporâneo sobre grande estratégia passa por perspectivas que ainda primam pelo seu aspecto militar, embora de forma mais reduzida, enquanto outras a analisam como a maior expressão de política externa de um Estado.

Art (2009, p. 1) é um expoente da primeira vertente e entende a grande estratégia como “(...) as formas com as quais um Estado, no caso os EUA, emprega seu poderio militar para apoiar seus interesses nacionais”. É interessante notar que, nessa perspectiva, a grande estratégia é diferente de política externa: esta elencaria quais são os interesses nacionais que o Estado deve perseguir, bem como os instrumentos (econômicos, políticos, militares, diplomáticos, etc.), para garantir que o Estado busque e proteja esses interesses. A grande estratégia já teria um foco específico: ela se concentra em como o instrumental militar pode ser mais bem utilizado, para apoiar os objetivos de política externa de um Estado.

Outros analistas, por sua vez, já entendem a grande estratégia como o maior nível, ou como a “arquitetura intelectual”, da política externa. Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 7) operam nesse sentido, com a grande estratégia definindo objetivos de longo prazo e os meios para alcançá-los, o que implica a utilização de diversos instrumentos de curto prazo, para priorizar e alcançar tais grandes objetivos. A grande estratégia não é entendida como um mero apanhado de interesses nacionais e vai além do interesse militar, incluindo questões geopolíticas e geoeconômicas.

Nesse sentido, a coerência no planejamento e na implementação da grande estratégia é essencial: ela não é um mero cômputo de interesses de grupos de pressão que influenciam os tomadores de decisão; mas, ao mesmo tempo, os tomadores de decisão não estão isolados e precisam lidar com os esforços feitos pelas administrações anteriores e com eventos contingenciais. Dessa forma, a variação nos instrumentos utilizados para a implementação da grande estratégia no curto prazo assume caráter de destaque, mas a grande estratégia permanece, com propósito e coerência.

Posto isso, é importante ressaltar que o entendimento de grande estratégia como o maior nível de política externa, nos moldes propostos por Apeldoorn e De Graaff (2016), está alinhado ao entendimento do artigo. E é justamente com isso em mente que, agora, será discutida a operacionalização do estudo de uma grande estratégia. Busca-se combinar os elementos de abordagens clássicas, mas também delinear uma abordagem alternativa, que olha para a política global de um Estado, a partir de políticas setoriais.

Uma das perspectivas possíveis para o estudo da grande estratégia, diante da crescente complexidade que pauta as sociedades, seria a da tradição realista em Relações Internacionais. Tal perspectiva está fundamentada na ideia de que os Estados são as unidades máximas de poder e únicos atores no sistema internacional, além de serem movidos por interesses racionais; os Estados seriam, assim, atores homogêneos, que concentram o interesse nacional em decisões coerentes, na busca pela sobrevivência (HILL, 2003, p. 7-9).

Outra perspectiva seria a do modelo de política burocrática, que analisa as decisões estatais como resultantes de barganhas entre grupos

de interesses. Esse modelo de análise não enxerga um ator unitário, mas, sim, vários atores que atuam não apenas com um único objetivo estratégico em mente, mas, diversos – os quais poderiam variar entre distintas concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais (ALLISSON, 1969, p. 707). Nessa perspectiva, líderes políticos ocupam o topo hierárquico de comando e atuam com outros líderes, que ocupam posições cruciais em organizações burocráticas estatais, com o compartilhamento de poder, de acordo com essa estrutura (ALLISSON, 1969, p. 707-708).

Outra perspectiva, por fim, seria a do processo organizacional, segundo o qual as decisões são frutos das rotinas das organizações que compõem o Estado, que não é, portanto, um ator unitário. Nessa linha de raciocínio, as organizações são encaradas como verdadeiras unidades de ação estratégica, em que “as estratégias não resultam da ação deliberada de grupos ou indivíduos, mas “emergem” como padrões cristalizados de comportamento” (CRUZ, 2012, p. 13-14). Cada organização é responsável por um conjunto de problemas, agindo de forma quase independente em sua resolução, com baixo nível de interferência de líderes governamentais na performance de rotinas ou padrões de coordenação, que vão se cristalizando (ALLISSON, 1969, p. 698).

Embora tais perspectivas possuam aspectos de relevância, ao se analisar política e grande estratégia, é necessário expandir o escopo. Afinal, não se trata de assumir que o Estado é unitário, na busca por um objetivo geral, ou excessivamente fragmentado em seus processos de tomada de decisão, cujos resultados seriam frutos de barganhas políticas internas. Além disso, tratar uma estratégia como padrão de comportamento é, a priori, uma redundância. Ainda, segundo a perspectiva organizacional, a estratégia não é um atributo do sistema estatal, mas das organizações que o compõem – o que não ajuda no entendimento de políticas de caráter generalizante.

Entretanto, um aspecto do paradigma organizacional é interessante para a construção de uma abordagem alternativa do estudo da grande estratégia, a saber: a ênfase nos procedimentos padrões e nos programas, como fonte de coordenação para a ação de milhares de indivíduos que lidam, com certa independência, com “situações-problema” de forma rotineira. A grande estratégia pode ser analisada, a partir de tal aspecto, pois abarca a coordenação de atividades de inúmeros agentes em um processo no qual “o Estado observa e avalia suas operações e comunica-se permanentemente a respeito delas com seus funcionários e com o conjunto da sociedade” (CRUZ, 2012, p. 16), em uma verdadeira interação estratégica, numa cadeia de ações e reações.

Nesse sentido, a grande estratégia pode ser entendida, ainda segundo Cruz (2012, p. 18), “como as orientações gerais que pautam a conduta de um Estado, em sua relação com o mundo”. Aqui, é importante marcar que estas são coordenadas mais ou menos gerais, dado o elemento da intencionalidade como parte integrante da ação estratégica, mas que não são compreendidas como resultantes de planos milimetricamente calculados. Além disso, essas coordenadas são, sempre, o fruto de uma assimetria de poder entre os atores, com alguns sendo privilegiados, enquanto outros são marginalizados em determinados momentos.

Tais orientações gerais são realizadas a partir de políticas particulares, cuja análise deve ser sempre realizada em relação ao marco geral, no sentido de buscar a compatibilização e integração de políticas que são funcional e espacialmente diferenciadas, mas também partes cruciais de uma grande estratégia. Os elementos da intencionalidade e do entrechoque de ideias e de interesses do processo político não são abandonados nessa perspectiva: na realidade, tais categorias permitem o olhar focalizado para o processo de formulação e de implementação de uma política particular, sem perder do horizonte as coordenadas gerais que pautam a conduta de um Estado no sistema internacional, bem como suas transformações, ao longo do tempo.

A noção de referencial normativo de Muller (1985) é interessante nesse quadro analítico, compreendido como a representação de um setor (ou área de problema) e de sua relação com a sociedade. O referencial normativo é composto pelos referenciais global e setorial, que são categorias para análise, e pelos elementos de integração do setorial no global. O referencial global não é um projeto perfeitamente integrado, mas sim a imagem em torno da qual as representações setoriais se organizam. Ele demarca um campo de disputas, estabelecendo relações hierárquicas entre suas normas internas. O referencial setorial, por sua vez, é caracterizado pela percepção que se tem de um dado setor dos grupos dominantes, que expressam sua liderança (MULLER, 1985, p. 170).

Os conflitos não são ausentes nessa perspectiva, pelo contrário: ressalta-se a complexidade da realidade e o entrechoque de ideias e interesses entre os atores. Porém, ainda segundo Muller (1985), isso não elimina suas relações e os elementos de integração do setorial no global, pois é a representação entre esses dois mediadores que estrutura uma política, hierarquizando seus objetivos e determinando o seu alcance social e geográfico.

É nessa dinâmica entre particular e geral, entre setorial e global, que as políticas são delineadas e implementadas por um Estado, em um processo em que as forças sociais e políticas se reposicionam constantemente. Em momentos de crise, a não correspondência na dinâmica entre o setorial e o global é mais evidente, com as diferenças de interesses mais reveladas na arena de embate político. Mas, em situações mais rotineiras, a coerência predomina na dinâmica.

Tal quadro de análise é essencial para o estudo da grande estratégia, no sentido de que ela não é um plano formulado e seguido à risca pelos dirigentes de um Estado: ela é melhor compreendida como se fossem coordenadas gerais que pautam as relações estatais, a partir de políticas particulares. O trato da conjuntura é essencial em qualquer governo, mas os acontecimentos conjunturais também estão inseridos em uma cadeia de acontecimentos na qual os atores se posicionam e se reposicionam de forma constante, em uma lógica de ação estratégica. É com tais elementos em mente que o próximo tópico discute os grandes marcos da grande estratégia dos EUA e, mais especificamente, como a China se insere nela como uma política setorial, sendo reproduzida com o passar do tempo, e sofrendo mudanças, de acordo com os interesses e objetivos impressos à grande estratégia dos EUA.

A China na grande estratégia dos EUA: perspectiva histórica.....

Este tópico tem como objetivo a análise das origens da grande estratégia dos Estados Unidos (EUA) e sua consolidação ao longo do tempo, embora sempre de maneira relacional ao marco da política setorial para a China. Resgata-se a estratégia de contenção do socialismo e de isolamento da China, nos anos 1950, e o subsequente desgaste de tal política e sua substituição pelo engajamento da China ao sistema internacional, nos anos 1970 e 1980. Tal caminho busca ressaltar determinados momentos que afetaram a grande estratégia dos EUA como um todo e, mais especificamente, a política setorial para a China, até a percepção mais contemporânea desse Estado como uma ameaça aos objetivos e interesses dos EUA.

As origens da grande estratégia estadunidense datam da conclusão da Guerra Civil e da reconstituição do pacto entre as elites regionais, em um projeto de nação unificada, pelo qual os EUA poderiam efetivar sua pretensão de projeção de seu poder, tanto no continente mais imediato, quanto em outras partes do mundo. É com esse panorama que Williams (2009, p. 15) afirma que, desde o século XIX, os EUA seguiram uma política chamada, por ele, de imperialismo das portas abertas (*imperialism of the open door*). Sua premissa era de que o bem-estar doméstico da nação dependeria, cada vez mais, da constante expansão econômica para além-mar.

Como ressaltado por Pecequillo (2013, p. 3), a política das portas abertas marcou a busca estadunidense por novos mercados através do estabelecimento de relações comerciais livres e iguais entre as nações, sendo compreendida como o centro da grande estratégia estadunidense. Essa expansão ocorreu, principalmente, para a América Latina, mas também para o chamado “extremo oriente”, com destaque para a presença estadunidense na China, com laços comerciais garantidos pelos tratados de Wanghia, de 1844, e de Tianjin, de 1858.

LaFeber (1994, p. 103) afirma que tais tratados marcaram as relações entre os dois países por quase um século. Eles atendiam ao duplo objetivo da política dos EUA para a China de conquistar os mercados comercial e religioso, o que foi transposto na política de portas abertas. Os EUA alcançaram a marca de US\$ 15 milhões, entre 1895 e 1900, com as exportações para a China, destacando-se a importância do comércio entre tais nações para a indústria de algodão manufatureira estadunidense (LAFEBER, 1994, p. 218; VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 41).

O período das Guerras Mundiais foi essencial para que os EUA determinassem, no século XX, as principais linhas de orientação de sua grande estratégia e de suas relações exteriores. Nesse sentido, foi no Pós-Segunda Guerra Mundial em que os EUA emergiram como o principal poder na arena internacional e passassem a articular sua visão da política de portas abertas, em um nível verdadeiramente global, tornando-a, definitivamente, a base de sua grande estratégia (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 47). A organização do sistema internacional do Pós-Guerra, assim, foi um momento em que a diplomacia norte-americana se empenhou para garantir que seus interesses políticos e econômicos fossem cristalizados em organizações e regimes internacionais.

Nesse contexto, as divergências entre os EUA e União Soviética (URSS) ganhavam proeminentes contornos até o anúncio, pelos EUA, da Doutrina Truman, em julho de 1947. Os EUA passaram a atuar visando à contenção da URSS e do socialismo, buscando manter a preponderância do modelo capitalista no contexto da Guerra Fria. Nesse panorama, os riscos de o socialismo ganhar o Estado chinês eram cada vez maiores, levando em consideração a disputa pelo poder que ocorria na guerra civil chinesa, travada entre o Kuomintang (KMT), liderado por Chiang Kai-shek, e o Partido Comunista Chinês (PCCh), liderado por Mao Zedong. Enfim, os nacionalistas do KMT se refugiaram em Taiwan, com a chegada do PCCh ao poder e com a fundação da República Popular da China (RPC), em 1949.

A política de isolamento da RPC foi expressa em 1951, quando os EUA utilizaram seu poder de veto para barrar a entrada da China continental nas Nações Unidas e continuaram a reconhecer Taiwan na organização. Além disso, os EUA firmaram, em dezembro de 1954, o Tratado de Defesa Mútua com Taiwan e, desde então, assumiram a responsabilidade pela defesa da ilha, em caso de ataques (LAFEBER, 1994, p. 553).

A tradição de não reconhecimento e de contenção do Estado chinês foi continuada pelos governos posteriores e vista como necessária, diante do teste de bomba atômica pela China, em 1964, no contexto da Guerra Fria. Entretanto, indícios de que mudanças eram conjecturadas cresciam: em 1966, o Comitê de Relações Exteriores do Senado realizou audiências, debatendo a necessidade de uma nova política dos EUA para a China, em um contexto de crescente desgaste entre a URSS e a China (MANN, 2000, p. 18; SHAMBAUGH, 1996, p. 182).

Assim, em 1968, quando a política externa da China ganha traços mais definidos e uma atuação mais flexível nas relações exteriores é decidida pelo PCCh, os EUA, que vinham recebendo críticas à política de contenção, especialmente no contexto da Guerra do Vietnã, estavam prontos para reavaliar a estratégia que vinha sendo empregada desde o início da Guerra Fria. Nesse sentido, a aproximação com a China se tornou uma prioridade política para os EUA, especialmente a partir da cisão sino-soviética, em 1969 (LEITE, 2005, p. 54).

Foi através de um canal não-oficial de comunicação, por meio do presidente do Paquistão, Yahya Khan, que a China expressou seu interesse em discussões de alto nível com representantes dos EUA. Assim, após meses de preparação, Henry Kissinger, Conselheiro de Segurança Nacional, viajou à China em julho de 1971 para acertar a então futura viagem de Richard Nixon, presidente dos EUA. Tinha início a era de engajamento e de normalização das relações com a viagem oficial de Nixon para a China e seu encontro com Zhou Enlai, em 1972. Após uma semana de negociações entre os representantes, foi divulgado o Comunicado de Shanghai, que elencava 16 pontos da visão chinesa e estadunidense sobre política internacional e demonstrava o desejo de maior cooperação cultural e econômica, bem como o estreitamento dos laços políticos entre os países. Tal encontro também é compreendido como uma mensagem aos soviéticos, mais do que nunca afastados da RPC (LAFEBER, 1994, p. 649; LEITE, 2005, p. 62).

Contudo, a situação doméstica nos EUA não foi favorável para o andamento das relações. Os escândalos de Watergate e uma série de acontecimentos em política externa enfraqueceram a autoridade de Nixon, até a sua renúncia em agosto de 1974, e dificultaram o processo de normalização das relações, ainda mais em um contexto em que a cúpula do poder na China estava dividida, em relação às opções de estratégias de desenvolvimento a serem seguidas pelo país, anos após o falecimento de Mao Zedong (LEITE, 2005, p. 64).

Assim, foi somente na administração do presidente Jimmy Carter que as relações diplomáticas com a China foram, enfim, retomadas. Isso ocorreu no contexto de abertura da China ao exterior, a partir de 1978, por meio de reformas econômicas e políticas encabeçadas por Deng Xiaoping. As negociações para o reestabelecimento oficial das relações entre os EUA e China foram retomadas e concluídas com o Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento de Relações Diplomáticas entre os EUA e a China, de 15 de dezembro de 1978, com a previsão de troca de embaixadas para o ano seguinte.

Os anos 1980 são considerados como a “era de ouro” das relações sino-americanas, com encontros de alto nível, avanços econômicos, renovação anual do status de nação mais favorecida para a China e transferência de armas e tecnologias dos EUA para a RPC. Porém, tal quadro foi abalado com o episódio da Praça da Paz Celestial, quando, em 3 de junho de 1989, o Exército de Libertação Popular avançou por Pequim até alcançar a praça em que manifestantes pró-democracia estavam concentrados, valendo-se de uma brutalidade que levou a inúmeras mortes e à repressão do movimento pró-democracia na China (MANN, 2000, p. 183-186).

A partir de então, o Congresso e a opinião pública nos EUA impediriam, de todas as maneiras, uma relação amistosa com a China. A administração de George H. Bush suspendeu a venda de armas para Pequim no imediato pós-crise e passou a articular maneiras de congelar a ajuda financeira fornecida à RPC por organizações internacionais, como o Banco Mundial. Foi somente em 1991 que o presidente Bush aceitou encontrar-se com representantes chineses, em um contexto em que o tema de direitos humanos passou a ocupar mais espaço na agenda de negociações bilateral (LEITE, 2005, p. 82).

A década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento das relações comerciais e, pela primeira vez desde a retomada das relações com os EUA, a China era percebida como um poder econômico global no Pós-Guerra Fria. Observa-se o início de uma conjuntura que passaria a preocupar os dirigentes estadunidenses sob a administração de William (Bill) Clinton: integrar a China no sistema internacional era essencial para que ela “jogasse as regras do jogo”. É nesse contexto em que se dão as negociações para a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC), nos anos 1990, e a concessão do status de relações comerciais normais permanentes entre EUA e China, em setembro de 2000, até sua entrada formal na OMC, em 2001.

A administração de George W. Bush tinha como principal objetivo, no âmbito da política externa, uma nova estratégia global coerente com o poderio da considerada única superpotência, no caso, os

EUA. Um dos pilares dessa nova estratégia era a chamada nova política para a Ásia, baseada nas percepções de que aquela era uma região de prováveis conflitos nos próximos anos e de que era necessário lidar com a China, o novo desafio econômico e estratégico dos EUA (LEITE, 2005, p. 92). Assim, a administração Bush passou a perseguir uma estrutura de segurança regional na Ásia, cuja ideia principal era conter a China, de forma a impedir que ela se tornasse uma potência regional dominante.

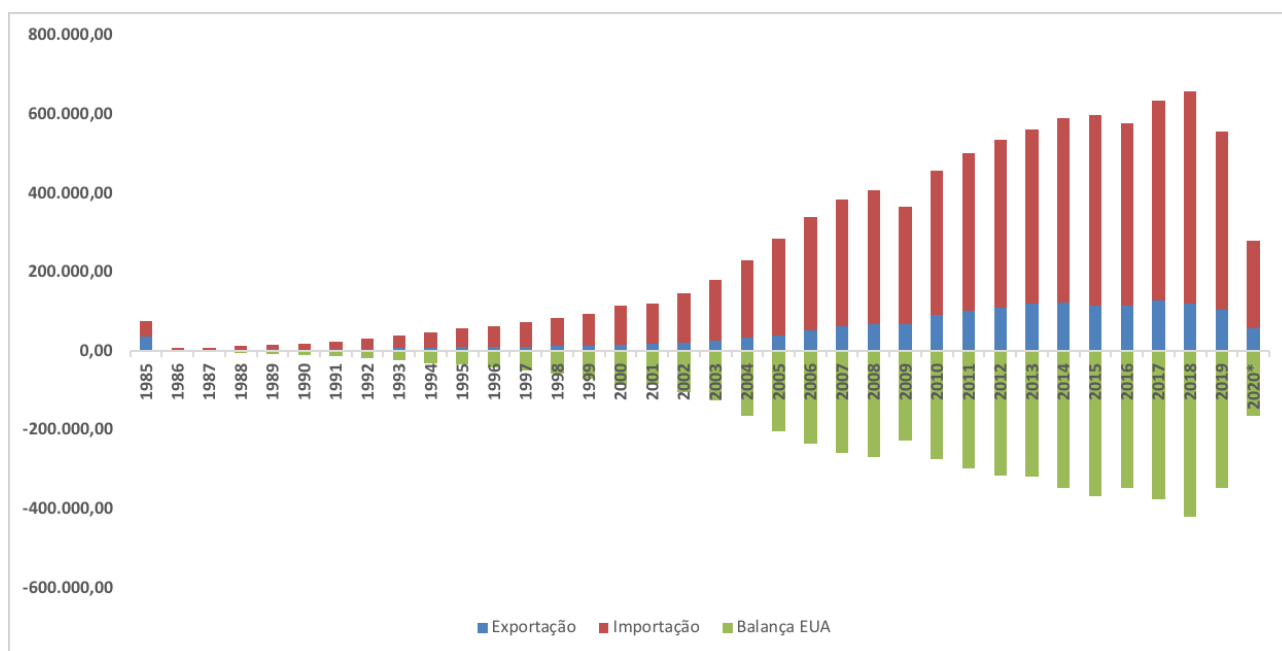
A relação bilateral foi marcada, nos primeiros meses da administração Bush, por desgastes³ e foi somente no pós-11 de setembro de 2001 que uma maior cooperação entre os EUA e a RPC se deu. No contexto de profundo envolvimento com guerras da Doutrina Bush e da Guerra Global Contra o Terror, rivalizar com a China não era uma opção para os EUA. O presidente Bush tomou a decisão de alinhar-se com os membros de sua administração que eram favoráveis ao engajamento com a China, “(...) embora o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld tenha bloqueado a restauração das relações militares diretas por alguns anos” (BADER, 2012, p. 20).

Nesse contexto, é possível observar a substituição do termo “competidor estratégico” por “parceiro estratégico” na Estratégia de Segurança Nacional (NSS) de 2002, documento no qual a administração Bush afirmava o interesse em constituir agendas para ação cooperativas com “outros centros principais de poder global”, com destaque para a China e a Rússia (UNITED STATES OF AMERICA, 2002). Os anos vindouros foram marcados por esforços voltados para a promoção da cooperação bilateral e por mais de 19 encontros, entre 2002 e 2006, entre os presidentes chinês Hu Jintao e Bush.

Um esforço de institucionalização das relações nesse período foi o China-U.S. Strategic Economic Dialogue (SED), estabelecido em 2006, visando aumentar o diálogo entre os presidentes em questões econômicas e comerciais, principalmente, em um panorama em que o Congresso estadunidense passava a discutir mais enfaticamente questões relacionadas ao desequilíbrio comercial bilateral e a questionar a política cambial chinesa (JIN, 2010, p. 71-72). Vale notar que o último ano em que os EUA tiveram um superávit em bens com a China foi em 1982 (como indicado na figura abaixo) e, de 1983 a 2006, o déficit passou de US\$ 68 milhões para US\$ 232.5 bilhões, chegando a US\$ 419.2 bilhões em 2018. Tais preocupações cresceram nos anos seguintes, com a China se tornando a maior detentora de reservas estrangeiras do mundo e a maior financiadora externa do Tesouro norte-americano.

3. Como, por exemplo, quando do impasse sobre a responsabilidade da colisão entre uma aeronave da Marinha dos EUA, um modelo EP-3 que realizava uma missão de reconhecimento sobre o Mar do Sul da China, com um jato F-8 da Força Aérea chinesa, que fazia o patrulhamento da região junto com outro jato do mesmo modelo.

Figura 1 – Comércio de bens EUA-China (US\$ milhões) – 1985/2020*



Fonte: elaboração própria com base em dados de *United States Center Bureau* (2020)

*dados de 2020 referentes a janeiro-julho

Assim, como lidar com a China era, cada vez mais, a pergunta central nos círculos dirigentes estadunidenses. Uma “simples” estratégia de contenção, como no início da Guerra Fria, seria contraproducente e irreal naquele contexto, mas como continuar com a política de engajamento para contenção, por exemplo, levando em consideração o espaço conquistado pela China? É com tais elementos em mente que os próximos tópicos focam nas administrações de Obama e Trump, respectivamente, observando como a política para a China foi um grande componente da grande estratégia estadunidense entre 2009 e 2020, ressaltando os impasses dessa política e o crescente consenso bipartidário por medidas mais duras em relação à China.

A grande estratégia sob Obama: o pivô para a Ásia

No presente tópico, discute-se as prioridades da grande estratégia estadunidense sob a administração Obama (2009-2016) e, principalmente, a política para a China nesse contexto. Destaca-se o aprofundamento da estratégia de constrangimento da República Popular da China (RPC) às regras e normas criadas pelos Estados Unidos (EUA), o que foi expresso com a maior presença estadunidense na Ásia, no pivô para a Ásia, e com iniciativas como a Parceria Transpacífico. Para além, o tópico busca demonstrar o crescimento das demandas internas por medidas mais duras em relação à China, elemento essencial para o olhar posterior para a administração de Donald Trump.

Como apontado por Martel (2015, p. 325), a primeira prioridade da grande estratégia dos EUA sob Barack Obama seria a reconstrução dos fundamentos domésticos do poder estadunidense. Mas isso precisava ser

realizado em um panorama de diversos pontos críticos, com a sobreposição de prioridades, especialmente no que estava relacionado à política externa. Foi nesse contexto que a equipe de Obama avaliou que a percepção na Ásia, em 2009, era que os EUA haviam se distraído com sua Guerra ao Terror e que estavam economicamente enfraquecidos (BADER, 2012, p. 2). A ausência de altos representantes estadunidenses, em fóruns regionais nos anos antecessores, e a insistência de debates sobre terrorismo, em fóruns econômicos, eram apontados como evidências da falta de prioridade dos EUA para a região.

A partir desse assessoramento, a administração Obama começou a traçar uma política de resgate da presença estadunidense na Ásia em geral. Ainda nos primeiros meses, Obama assinou o Tratado de Amizade e de Cooperação da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), bem como estimulou uma maior circulação de representantes estadunidenses nas diversas organizações regionais asiáticas (BADER, 2012, p. 3-4). Mas, ainda nesse contexto, o maior desafio geoestratégico em relação à Ásia era, sem dúvidas, como lidar com a China.

Nesse sentido, a estratégia de contenção não era uma opção: a RPC estava efetivamente integrada à economia global, um movimento apoiado pelos EUA, desde a administração Nixon; e uma política de acomodação face a uma China mais assertiva também não seria prudente, especialmente para os aliados estadunidenses na região. Uma política multifacetada, portanto, era necessária (BADER, 2012, p. 7). James Steinberg, subsecretário de Estado, tornou-se um nome proeminente nesse período, introduzindo o conceito de reafirmação estratégica (*strategic reassurance*) para caracterizar a relação bilateral. Em discurso proferido em setembro de 2009, Steinberg afirmou que um acordo básico deveria pautar a relação entre os EUA e a China, de forma a saudar a chegada da China, que se desenvolveria e se integraria, no sistema internacional, de forma pacífica.

Obama e Hu Jintao se encontraram pela primeira vez, em abril de 2009, durante a reunião do Grupo dos Vinte (G-20), em Londres, na esteira da crise de 2008. Nesse encontro, os presidentes acertaram um programa de fomento ao crédito e de recuperação econômica que ultrapassou o montante de US\$ 1,1 trilhão. Esse momento é entendido, por diversos analistas, como um ponto de virada nas relações entre EUA e China: para Hart et al. (2017, p. 46), a interação entre esses dois Estados, no que concernia à governança global nas últimas décadas, consistia basicamente no apoio estadunidense à entrada da China em organizações internacionais; mas, com a crise, a China foi chamada por Hank Paulson, então secretário do Tesouro, para apoiar o G-20, como um grupo de coordenação para a formulação de respostas à crise.

Ainda às margens do G-20, EUA e China aprofundaram os mecanismos de concertação em alto nível, com o estabelecimento do U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED). Os encontros anuais permitiriam que diversos altos representantes de ambas as nações pudessem discutir temas principalmente securitários e econômicos, expandindo o escopo estabelecido pelo SED, em 2006 (BADER, 2012, p. 22).

Obama visitou o continente asiático em novembro de 2009, momento em que ganhou destaque sua viagem para a China e os contornos

da política dos EUA para tal Estado, em específico. Em visita de quatro dias, o presidente dos EUA encontrou-se com o presidente chinês e ambos expediram um comunicado conjunto que celebrava os quase 30 anos de retomada das relações diplomáticas entre seus países e que expressava os desejos mútuos de avanço na cooperação bilateral (THE WHITE HOUSE, 2009). Nessa mesma oportunidade, Obama negou que os EUA buscassem conter tal país ou restringir seu crescimento.

Em meio aos esforços de criação de confiança mútua, “(...) as vozes da oposição, nos EUA, que sempre estiveram em disputa, no que diz respeito ao relacionamento sino-americano, uma vez mais passaram a contribuir para o questionamento da postura do governo e tentar ‘empurrar’ para uma conduta mais linha-dura” (MAGNOTTA, 2019, p. 85). O déficit comercial com a China crescia e, nesse contexto, certos segmentos nacionais estadunidenses, com destaque para a agricultura e para a indústria, passaram a vocalizar mais as suas demandas, na busca por proteção de seus segmentos.

É nesse contexto que uma nova estratégia é delineada pela administração Obama, que tentou equacionar as diferentes perspectivas sobre como lidar com a China, ao longo de 2010, com o chamado pivô para a Ásia (pivot to Asia). O pivô é resumido em seis linhas de ação: 1) fortalecimento das alianças de segurança bilaterais; 2) aprofundamento das relações de trabalho com as potências emergentes, incluindo a China; 3) engajamento em instituições regionais multilaterais; 4) expansão do comércio e do investimento; 5) ampla presença militar; 6) promoção da democracia e dos direitos humanos (CLINTON, 2011).

Havia um esforço de redirecionamento da grande estratégia estadunidense, pois o terrorismo não era a única ameaça ao Estado. O pivô seria, assim, a transição geopolítica das estratégias dos EUA pós-11 de setembro para um futuro pacífico, com um

enfoque ambíguo entre cooperação e contenção, cumprimentos e punhais, orientado, por um lado, pela formação de uma ‘malha de contenção’ entre diferentes nações asiáticas em bloco, pelo envio de tropas estadunidenses para a região e pelo trabalho, a partir de fóruns multilaterais, para a resolução de conflitos territoriais e de soberania, para também forçar políticas comerciais favoráveis aos Estados Unidos e a seus parceiros e aliados (GORNITZ, 2020, p. 220).

Assim, tal projeto de reestabelecimento dos EUA, na Ásia, tinha como objetivo, para Pecequillo (2013, p. 120), a contenção direta da China em um quadro de tensionamento na região da Ásia-Pacífico, principalmente no Mar do Sul da China (MSCh), uma região importante para as rotas comerciais marítimas e objeto de disputas entre Estados do entorno asiático⁴. Van Apeldoorn e De Graaff (2016, p. 224) afirmam que, no segundo mandato de Obama, ficou ainda mais claro o quanto o pivô para a Ásia antagonizava a China, em uma estratégia que poderia até mesmo ter acentuado o tipo de comportamento que ameaçava os interesses da política de portas abertas, ameaça que os EUA tanto se empenhavam em evitar.

Ainda no contexto do pivô, os EUA articularam a Parceria Transpacífico (TPP), buscando reforçar seus laços comerciais na Ásia por meio de um mecanismo multilateral. Tal iniciativa demonstrava o comprometimento com a faceta econômica da histórica política de portas abertas, essencial na

4. Em 2010, a então secretária de Estado Hillary Clinton declarou que a questão do MSCh era parte do interesse nacional dos EUA, em um panorama de crescente internacionalização do tema.

grande estratégia estadunidense. Mais especificamente, o TPP buscou “(...) acelerar as propostas de integração econômica regional para recuperar as cotas de mercado perdidas pela rápida e sustentada emergência econômica da China” (GOERNITZ, 2020, p. 225), que não foi incluída nas negociações iniciais e só poderia se juntar caso passasse a aderir a princípios que estavam muito distantes de sua prática, em matéria de investimento e comércio (VAN APELDOORN; DE GRAAFF, 2016, p. 217-218, p. 224).

Mudanças profundas ocorreram nos anos seguintes. Obama perdeu grande parte do apoio do Congresso e, além do crescente desgaste interno, passou a enfrentar uma série de questões internacionais urgentes, em seu segundo mandato, como a guerra civil na Síria. Mas a região da Ásia-Pacífico continuava no centro da agenda, com ênfase em questões envolvendo a China na NSS de 2015. Destaca-se a importância dada ao TPP e ao MSCh, onde a presença militar estadunidense era percebida como essencial, para garantir os interesses dos EUA e de seus aliados, expressos na liberdade de navegação e de sobrevoo, face a um maior protagonismo chinês (UNITED STATES OF AMERICA, 2015).

Entretanto, medidas foram tomadas para que os impasses e as disputas territoriais não escalassem para uma situação de confronto aberto, com Susan Rice, conselheira de Segurança Nacional, requerendo que oficiais militares estadunidenses diminuíssem a retórica agressiva, em relação à China. A criação de um mecanismo de diálogo conjunto para tratar de questões relativas a crimes cibernéticos é apontada como um sinal de progresso, após constantes acusações de apoio chinês às atividades de espionagem e roubo de dados nos EUA. Além disso, o presidente chinês Xi Jinping visitou os EUA, em setembro de 2015 e

ambos os países confirmaram sua parceria, em questões como Afeganistão, mudança climática e operações de paz da ONU, além do fortalecimento da cooperação em segurança cibernética, concordando em não conduzir ou apoiar roubo de propriedade intelectual por meios cibernéticos (LOFFLMANN, 2016, p. 103).

Tais elementos são importantes para se compreender como a China foi, nesse período, essencial na grande estratégia dos EUA. Obama buscou recuperar o ritmo de crescimento econômico e reconstruir os fundamentos domésticos do poder estadunidense, em um panorama em que os EUA não diminuíram a sua atuação no sistema internacional. Pelo contrário, a administração Obama é marcada por um evidente esforço de resgate da presença estadunidense na Ásia, de forma geral, mas principalmente como forma de conter a presença chinesa e de assegurar a segurança dos aliados estadunidenses na região (BADER, 2012; GOERNITZ, 2020).

Nesse sentido, Obama buscou a continuidade da política de engajamento com a China para a contenção desse Estado, embora com uma política multifacetada, que foi cristalizada no pivô para a Ásia e, principalmente, no TPP, iniciativas pensadas no sentido de constranger a China às regras criadas pelos EUA. O final do mandato de Obama, entretanto, foi marcado por uma profunda discussão sobre rumos dos EUA e, especialmente, sobre a melhor estratégia para lidar com a China.

Nesse contexto, o presidente eleito Donald Trump assumiu a presidência, em janeiro de 2017, com um discurso de preservação da proemi-

nência estadunidense e de implementação de uma política mais dura em relação à China, acusada, entre outros, de manipulação cambial, roubo de propriedade intelectual e comércio desleal com os EUA (NGUYEN, 2017, p. 36). Desde então, Trump buscou evidenciar que o pivô para a Ásia havia sido uma característica da administração Obama e que sua gestão formularia sua própria agenda para lidar com a China, tema do último tópico do artigo.

A grande estratégia sob Trump e a política para a China.....

O tópico discute a grande estratégia estadunidense sob a administração Trump (2017-2020) e, mais especificamente, os principais elementos da política para a China. Entende-se que houve uma mudança estratégica em relação ao período Obama com o fim do pivô para a Ásia, a saída da Parceria Transpacífico (TPP) e a aplicação de tarifas na política bilateral; mas isso é entendido como uma mudança de meios e não de fins, uma vez que os Estados Unidos (EUA) continuaram a buscar pela primazia de seu poderio no sistema internacional com novas iniciativas, sob a perspectiva do “America First”.

Ainda durante sua campanha, o candidato republicano Donald Trump ressaltava como os EUA precisavam recuperar o poderio dos EUA e, principalmente, aumentar o uso de seu poder para influenciar a China, com negociações mais duras, principalmente nos assuntos econômicos (SUTTER, 2017, p. 31). Assim, ele foi eleito com expectativas de distanciamento de acordos multilaterais que aproximassem os dois países e, sobretudo, de maior pressão por parte dos EUA, no que concernia ao desenvolvimento de tecnologia de ponta pela China.

A saída dos EUA do TPP aconteceu nesse panorama, ainda em 2017, em um contexto em que a política econômica para a região da Ásia-Pacífico estaria “(...) imbricada em uma ‘lógica dura’ de represálias aplicadas unilateralmente sobre alguns comportamentos danosos aos interesses nacionais estadunidenses” (GORNITZ, 2020, p. 232). Assim, ainda segundo Gornitz (2020), a malha de contenção criada sob o governo Obama foi desarticulada sob Trump, para dar lugar à renegociação dos laços bilaterais dos EUA com as nações asiáticas e isso não foi diferente no trato com a China.

Apesar do discurso de Trump em relação à China ter sido suavizado no período inicial de sua administração, as principais expectativas de recrudescimento das relações foram se concretizando. Ainda em meados de 2017, o presidente Trump reforçou sua insatisfação com a China, e o encontro do U.S.-China Comprehensive Economic Dialogue, que substituiu o S&ED, não levou à formação de um acordo sobre medidas para diminuir o déficit comercial entre os dois países (SUTTER, 2019, p. 3). Nesse contexto, a administração Trump passou a considerar a China como um competidor estratégico na NSS de dezembro de 2017, o que parecia evidenciar o início de uma política mais agressiva para tal país.

Tal documento classificou a China como um Estado revisionista, que estaria competindo contra os EUA e seus aliados e parceiros, bem como a Rússia, o Irã e a Coreia do Norte. A NSS constatava, ainda, que a

China realizava manobras para pressionar sua agenda securitária e política a outros países, como, por exemplo, com investimentos maciços em obras de infraestrutura e esforços para construção de postos militares no Mar do Sul da China (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p. 46).

O ano de 2018 foi o ano com trabalhos legislativos mais assertivos em relação à China, desde o episódio da Praça Celestial, em 1989. O Congresso realizou diversas audiências sobre os riscos que a China trazia aos EUA, nos mais diversos âmbitos, e passou a exigir, por meio de cartas de seus líderes bipartidários ao Executivo, respostas mais duras em relação à China (SUTTER, 2019, p. 4). Nesse contexto, o Executivo passou a atuar principalmente através de Wilbur Ross, secretário de Comércio, e Robert Lighthizer, representante comercial dos EUA, na chamada guerra comercial com a China.

A aplicação de tarifas comerciais se tornou a regra, alcançando os maiores números desde a Lei Tarifária Smoot-Hawley na Grande Depressão (ZUMBRUN; DAVIS, 2020). A primeira rodada de tarifas ocorreu em março de 2018: 10% em importações de alumínio e 25% de ferro chinês, com a China retaliando no mês seguinte, com tarifas de aproximadamente 25% em diversos produtos dos EUA. A imposição de mais tarifas foi divulgada, em julho e em agosto de 2018, com base na Seção 301 da Lei de Comércio de 1974, e, em setembro, um terceiro pacote de tarifas foi aplicado, com impacto adicional de mais de US\$ 200 bilhões nas importações chinesas. O ano de 2019 foi marcado por tentativas de negociação frustradas, com ameaças de aumento das tarifas por parte dos EUA e com a classificação da China como um manipulador cambial. Foi somente em outubro de 2019 que o presidente Trump anunciou a intenção de maiores esforços conjuntos para um acordo comercial com a China e a retirada do país da classificação de manipulador cambial (SUTTER, 2019; GORNITZ, 2020).

A assinatura da primeira fase do acordo comercial, firmado entre os EUA e a China, se deu somente em 15 de janeiro de 2020. Intitulado “Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China”, o documento, dividido em oito capítulos, trata de temas como propriedade intelectual, transferência de tecnologia e comércio de produtos agrícolas, dentre outros, com destaque para o compromisso chinês de aumentar, em pelo menos US\$ 200 bilhões, a importação de bens agrícolas e manufaturados dos EUA, até 31 de dezembro de 2021 (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2020).

Tal documento pode ser entendido como uma vitória do estilo de negociação trumpista, mas os efeitos das tarifas e do próprio acordo não parecem ter alcançado, com sucesso, as promessas de campanha de Donald Trump. As tarifas podem ter impactado na diminuição do déficit comercial dos EUA com a China em 2019, como se observa na figura já mencionada, mas seu efeito foi de curto prazo; além disso, tal estratégia não contribuiu para o fortalecimento dos empregos no setor industrial nos EUA (ZUMBRUN; DAVIS, 2020).

Questões estruturais, portanto, permanecem: “a redução do ‘emprego industrial’ não decorre da imigração ou do comércio internacio-

nal, mas, sobretudo, da automação e de um processo de transnacionalização da produção colocado em marcha na década de 1970” (MARIUTTI, 2019, p. 7). Assim, o principal desafio contemporâneo de Washington seria o de preservar a relação entre a busca da superioridade militar e a sua liderança no setor de alta tecnologia, o que depende, em grande medida, da supremacia do dólar como principal moeda de transação internacional.

Nesse sentido, Mearsheimer (2019, p. 46-47) afirma que pouco pode ser feito para resgatar a ordem internacional liberal que pautou as últimas décadas e que os EUA estariam travando uma verdadeira guerra hegemônica enquanto ainda estão em condição de competir com a China. Logo, “as duras medidas econômicas da administração Trump, em relação à China, são apenas o começo do que promete ser uma intensa e longa competição entre as ordens lideradas pelos EUA e pela China” (MEARSHEIMER, 2019, p. 47).

O documento de maio de 2020, que delineia a estratégia dos EUA para lidar com a China, reforça tal entendimento. Intitulado “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China”, a peça ressalta o caráter competitivo da relação bilateral e retoma as orientações da NSS de 2017: a estratégia competitiva dos EUA estaria baseada, segundo o documento, no fortalecimento das instituições domésticas e das parcerias e alianças para lidar com o desafio chinês e na busca pela mudança de práticas de Pequim, consideradas nocivas e desleais em relação aos interesses estadunidenses (UNITED STATES OF AMERICA, 2020).

Nesse sentido, o relatório destaca os esforços domésticos de investigação e de combate, principalmente por parte do Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR), a ações como transferência de tecnologia de empresas dos EUA para contrapartes chinesas, desrespeito à propriedade intelectual e baixa reciprocidade nas relações bilaterais. O fortalecimento do Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS), grupo interagência, também é ressaltado, principalmente a partir do aumento do seu poder regulatório com o Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA), de 2018, em um contexto de revisão de acordos e de aumento dos mecanismos de controle de exportações para a China (UNITED STATES OF AMERICA, 2020). Por fim, vale mencionar como a Iniciativa do Cinturão e Rota aparece, no documento, como um termo guarda-chuva para incluir uma diversidade de iniciativas chinesas, as quais privilegiam o uso e a expansão de padrões industriais chineses em setores chaves, principalmente tecnológicos, contra os quais os EUA não deixarão de combater no futuro mais imediato e de longo prazo.

Como discutido, Washington buscou endurecer sua política para a China e atuar a partir de uma posição de força, como apresentado em diversos documentos da administração Trump, mas os resultados das decisões são sempre dependentes de relações de poder, tanto na esfera doméstica, quanto na internacional. E é nesse sentido que as análises precisam levar em consideração não somente a conjuntura, mas também um olhar sob uma perspectiva histórica e a dinâmica e correspondências entre o setorial e o global.

Considerações finais

O presente artigo buscou discutir e analisar a grande estratégia estadunidense, entendida como as coordenadas gerais que pautam a conduta desse Estado no sistema internacional, e a política setorial dos Estados Unidos (EUA) para a China, a qual assume um caráter de destaque na grande estratégia dos EUA. Buscou-se demonstrar a tendência de continuidade nos governos de Barack Obama e de Donald Trump, entre 2009 e 2020, no sentido de fortalecimento de iniciativas na busca pela manutenção do poderio estadunidense no sistema internacional, face ao maior protagonismo e desenvolvimento econômico chinês.

Para tanto, o primeiro tópico dedicou-se à temática da grande estratégia e à operacionalização de seu estudo a partir de políticas setoriais, que sustentam e imprimem legitimidade à grande estratégia, ao longo do tempo. O segundo tópico do artigo buscou justamente analisar a grande estratégia dos Estados Unidos a partir de um olhar histórico, resgatando seus grandes marcos, e como a China esteve presente nela. Foram destacadas as políticas de contenção e de engajamento daquele Estado pelos EUA, de forma a proporcionar as bases para uma análise dos governos Obama e Trump a partir de uma perspectiva de longo prazo.

Assim, o terceiro e quarto tópicos do artigo analisaram a política propriamente dita dos EUA para a China, nas administrações dos presidentes democrata e republicano, respectivamente. Evidenciou-se a tendência de iniciativas mais duras no sentido de constrangimento da China, principalmente com um crescente consenso bipartidário doméstico a iniciativas como o pivô para a Ásia e a Parceria Transpacífico (TPP) sob Obama. Evidentemente, o presidente Trump optou pela retirada dos EUA do TPP, em um contexto de questionamento de diversos fundamentos da grande estratégia estadunidense, mas sua administração não deixou de lado a Ásia e, mais especificamente, a China, em um cenário de recrudescimento das relações bilaterais e de crescente disputa hegemônica entre esses Estados.

Referências

- ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- ART, R. J. *America's Grand Strategy and World Politics*. New York: Routledge, 2009.
- BADER, J. *Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2012.
- CLINTON, H. America's Pacific Century. *Foreign Policy*. 2011. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- CRUZ, S. C. V. *Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: Ensaio de interpretação*. Editora Unesp, 2012.
- MARTEL, W. *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need For an Effective American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- GORNITZ, L. Rupturas y continuidades de la política exterior estadounidense hacia la República Popular China: Del Pivot a Asia y El Pacífico a "America First" (2011-2018). In: SANTILLÁN, G.; MINA, F. *Las relaciones exteriores de China: perspectivas históricas*. Córdoba: Editorial de la UNC. Facultad de Filosofía y Humanidades, p. 214-247, 2020.

- HART, B. H. L. *Strategy*. London, England: Meridian, 1967.
- HART, M.; ECONOMY, E. C.; GEWIRTZ, P. Global Governance Issues in U.S.-China Relations. Joint U.S.-China Think Tank Project on the Future of U.S.-China Relations: An American Perspective, p. 45-51, 2017.
- HILL, C. *The changing politics of foreign policy*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- LAFEBER, W. *The American age: U.S. foreign policy at home and abroad*. New York, London: W.W. Norton & Company, 1994.
- LEITE, D. F. S. *A política externa dos Estados Unidos para a China: Contenção pelo Engajamento*. Recife, 2005. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco.
- LOFFLMANN, G. The Pivot between Containment, Engagement, and Restraint: President Obama's Conflicted Grand Strategy in Asia. *Asian Security*, v. 12, n. 2, p. 92-110, 2016.
- MAGNOTTA, F. P. *A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação versus confrontação*. São Paulo, 2019. 184f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP.
- MANN, J. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Vintage Books, 2000.
- MARIUTTI, E. B. Os EUA e a Ordem Internacional Contemporânea: notas. *Panorama EUA*, v. 9, n. 2, p. 1-11, 2019.
- MEARSHEIMER, J. J. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, v. 43, n. 4, p. 7-50, 2019.
- MULLER, P. Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue Française de Science Politique*, v. 35, n. 2, p. 165-189, 1985.
- NGUYEN, H. The US China policy under Trump: Change in Continuity. *Russian Journal of Political Studies*, v. 3, n. 1, p. 30-41, 2017.
- PECEQUILO, C. S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.
- SHAMBAUGH, D. Containment or Engagement of China? Calculating Beijing's Responses. *International Security*, v. 21, n. 2, p. 180-209, 1996.
- SUTTER, R. Trump's China Policy: Bi-partisan Hardening, Uncertain Resolve. *H-Diplo/ISSF Policy Series: America and the World – 2017 and Beyond*, p. 1-13, 2019.
- THE WHITE HOUSE. U.S.-China Joint Statement. 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/realitycheck/the-press-office/us-china-joint-statement>. Acesso em: 21 de jul. 2020.
- UNITED STATES CENTER BUREAU. Trade in Goods with China. 2020. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#1986>. Acesso em: 14 set. 2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, 2002.
- UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, 2017.
- UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy*. Washington: The White House, 2015.
- UNITED STATES OF AMERICA. *United States Strategic Approach to the People's Republic of China*. The White House, 2020.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Economic And Trade Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of The People's Republic Of China*. Office of the United States Trade Representative, 2020.
- VAN APELDOORN, B.; DE GRAAFF, N. *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the end of the Cold War*. London and New York: Routledge, 2016.
- WILLIAMS, W. A. *The Tragedy of American Diplomacy*. New York: W. W. Norton, 2009.
- ZUMBRUN, J.; DAVIS, B. China Trade War Didn't Boost U.S. Manufacturing Might. *The Wall Street Journal*. 2020. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/china-trade-war-didnt-boost-u-s-manufacturing-might-11603618203>. Acesso em: 27 out. 2020.