

Tubilewicz, Czeslaw; Omond, Natalie. The United States' Subnational Relations with Divided China: A Constructivist Approach to Paradiplomacy. 1st Edition, London: Routledge, 2021, 272p. ISBN: 978-1-003-16642-9. E-book

Tubilewicz, Czeslaw; Omond, Natalie. A Relação Estados Unidos e China Dividida a partir da Paradiplomacia. 1ª edição, Londres: Routledge, 2021, 272p. ISBN: 978-1-003-16642-9. E-book

Larissa Aguiar Albuquerque¹

Liliana Ramalho Froio²

¹Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: larissaguiar00@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2814-7820>

² Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: liliana.froio@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4117-7315>

Recebido em: 03 abril 2024 | Aceito em: 27 ago. 2024.



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO

A obra “The United States' Subnational Relations with Divided China: A Constructivist Approach to Paradiplomacy” de Czeslaw Tubilewicz e Natalie Omond investiga as relações paradiplomáticas entre entes subnacionais dos Estados Unidos (EUA) com a China e Taiwan durante o período de 1949 a 2020. Com onze capítulos, sendo os dois primeiros teóricos e os demais estudos de caso, o livro oferece uma nova perspectiva sobre o envolvimento dos EUA no conflito China-Taiwan. O enfoque construtivista da obra aprofunda a compreensão da dimensão interna do Estado, apresentando que interesses e identidades subnacionais são relevantes para suas ações na dinâmica da paradiplomacia, além de moldar papéis em política externa. Ao examinar as relações entre os entes subnacionais dos EUA e os países asiáticos, o texto revela a complexidade das interações internacionais e do papel que os governos subnacionais podem desempenhar internacionalmente.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Estados Unidos. China Dividida.

ABSTRACT

The work "The United States' Subnational Relations with Divided China: A Constructivist Approach to Paradiplomacy" by Czeslaw Tubilewicz and Natalie Omond investigates the paradiplomatic relations between subnational entities of the United States and China and Taiwan during the period from 1949 to 2020. With eleven chapters, the first two being theoretical and the others case studies, the book offers a new perspective on the U.S. involvement in the China-Taiwan conflict. The constructivist approach of the work deepens the understanding of the internal dimension of the state, showing that subnational interests and identities are relevant to their actions in the dynamics of paradiplomacy, as well as shaping roles in foreign policy. By examining the relations between U.S. subnational entities and the Asian countries, the text reveals the complexity of international interactions and the role that subnational governments can play internationally.

Key words: Paradiplomacy. United States. Divided China.

O livro “The United States’ Subnational Relations with Divided China: A Constructivist Approach to Paradiplomacy”, publicado em 2021, foi escrito pelos autores e pesquisadores Czeslaw Tubilewicz, um cientista político e professor sênior na Universidade de Adelaide, e Natalie Omond, uma pesquisadora independente em estudos sobre China. A obra possui uma abordagem inovadora sobre a relação dos Estados Unidos (EUA) com a “China dividida” (China e Taiwan) ao evidenciar o papel dos governos subnacionais estadunidenses nesse contexto.

A saber, para os autores, a paradiplomacia define-se como um conjunto de práticas e instrumentos específicos desenvolvidos por governos subnacionais visando alcançar objetivos

diversificados. Portanto, ela existe pela intencionalidade contínua das ações dos agentes subnacionais e pelas compreensões e expectativas intersubjetivas do que constitui um ator internacional legítimo.

O livro está organizado em onze capítulos: dois capítulos teóricos e os demais focados em estudos de caso. O primeiro consiste em uma revisão bibliográfica das teorias de relações internacionais e seus principais argumentos sobre a atuação internacional dos atores governamentais subnacionais. No segundo capítulo, os autores colocam o construtivismo como a teoria mais apropriada para a análise do caso, evidenciando que, embora o neoliberalismo institucional seja uma teoria central nos estudos das relações internacionais, seus pressupostos não conseguem explicar toda a gama de atividades paradiplomáticas. Os demais capítulos são de caráter empírico e trazem as interações entre os estados e cidades dos EUA com China e Taiwan, de forma cronológica, desde 1949 até 2020.

No início dos anos 50, as relações paradiplomáticas dos EUA eram focadas em Taiwan. Todavia, este cenário foi alterado a partir dos anos 70, quando o presidente Richard Nixon, ao visitar a China, passou a propagar junto aos estados e cidades as oportunidades de negócios que o país asiático possibilitava. O presidente Jimmy Carter incitou ainda mais as relações subnacionais entre os entes de ambos os Estados quando estabeleceu relações diplomáticas com a China.

Em relação à Taiwan, o reconhecimento pelos EUA angariou um forte obstáculo doméstico. Não houve limitações no nível subnacional e as relações foram estabelecidas com as mais variadas cidades e estados dos Estados Unidos, oferecendo benefícios para o estabelecimento de acordos de cidades-irmãs, escritórios internacionais ou mesmo convites para autoridades governamentais visitarem Taipei. Uma outra estratégia que se tornou essencial para firmar relações com os entes subnacionais estadunidenses foi a propaganda de que, ao contrário da China, Taiwan é um país democrático, alinhado com os valores estadunidenses de liberdade, igualdade e promoção dos direitos humanos. Enquanto buscavam estabelecer relações com Taiwan, os governos subnacionais dos EUA, em alguns momentos, entravam em divergência com o governo federal devido à aderência do governo nacional ao “One China Policy”. Muitos governadores, líderes municipais e prefeitos evocavam os valores democráticos de Taiwan para enfatizar que o comunismo e o autoritarismo chinês não se alinham aos valores do país. Isso provocou, em vários momentos, mal-estares diplomáticos entre a China e os EUA, que, por sua vez, não conseguiram limitar e/ou diminuir a autonomia de seus governos subnacionais.

A China, por sua vez, também utilizou estratégias para atrair os estados e municípios estadunidenses. Houve dois momentos em que a China conseguiu se promover amplamente: primeiro quando houve a abertura diplomática entre ambos os países e depois nos anos 2000, quando o presidente Barack Obama passou a encorajar tal aproximação. De toda forma, não houve uma pausa nas relações entre os entes subnacionais dos EUA com Taiwan. Na verdade, Omond e Tubilewicz (2021) afirmam que os estados e cidades estadunidenses perseguiram

relações que seriam benéficas para si, mesmo que isso significasse manter vínculos com ambos os países ao mesmo tempo.

Já na gestão de Donald Trump, houve o aprofundamento da guerra comercial entre China e os Estados Unidos e a relação paradiplomática entre ambos os países passou a ser desafiada. Com a retórica Trumpista, a China passou a ser definida como uma influência ameaçadora, de modo que os governadores, prefeitos e legisladores estaduais passaram a ser instados a apoiar Taiwan e resistir à China. A tentativa, então, foi de diminuir a influência estatal e local chinesa, representando pela primeira vez, desde a década de 70, uma resistência à China e uma propaganda desenfreada de Taiwan como um país amigo e confiável.

No mais tardar da leitura, Omond e Tubilewicz (2021) destacam considerações cruciais para a compreensão da obra. Primeiro, que as relações paradiplomáticas dos EUA com China e Taiwan precedem os preceitos da teoria neoliberal, sendo elas inicialmente impulsionadas por fatores ideacionais, como o anticomunismo. Não ocorreram, portanto, pautadas exclusivamente em preferências materiais ou instrumentais. Segundo, os interesses materiais dos entes subnacionais foram construídos de forma intersubjetiva, resultando em uma corrida coletiva de estados e cidades para estabelecerem relações com a China dividida.

Dessa forma, no terceiro capítulo, são apresentadas as primeiras interações subnacionais entre os EUA e Taiwan (1949-1978), mostrando que, além dos interesses econômicos, as convicções ideológicas (anticomunismo) foram relevantes para explicar os compromissos estabelecidos. Portanto, nessa seção, os autores demonstram que, após o reconhecimento da China pelo presidente Carter no final dos anos 1970, houve um grande movimento de apoio de governos subnacionais americanos (Illinois, Geórgia, Iowa, Califórnia, Wisconsin, Carolina do Norte, entre outros) a Taiwan, gerando competição entre estados norte-americanos.

No quarto capítulo, são reveladas estratégias que muitos representantes subnacionais adotaram em resposta à decisão de Carter (estabelecimento de parcerias entre cidades-irmãs, acordos comerciais e missões internacionais para Taiwan). Argumenta-se que as cidades americanas se encontravam em um conflito de soberania entre as “duas Chinas” e, apesar do não reconhecimento oficial de Taiwan pelo governo dos EUA, as cidades americanas continuavam realizando acordos comerciais, o que trouxe desconfortos diplomáticos entre China e EUA, como uma controvérsia com a Câmara Municipal de Los Angeles quando foi hasteada a bandeira de Taiwan em um prédio público da cidade em 1980. Ao fim do capítulo, os autores mostram que, após 1979, o Departamento de Estado norte-americano parecia estar mal preparado para monitorizar os esforços municipais e elaborar uma estratégia para a China.

No quinto capítulo, foi destacado a falta de reconhecimento de Taiwan pelo governo dos EUA até meados dos anos 80 e os esforços dos líderes estaduais norte-americanos em manter relações simultâneas com a China e Taiwan, instituindo uma prática de "Two Chinas" ou "One China, One Taiwan". No sexto capítulo, são apresentadas as tentativas dos governos estaduais

taiwaneses de formalizar relações com seus homólogos norte-americanos, por meio de recursos como irmanamento (cidades-irmãs), para mitigar os efeitos da “One China Policy” adotada pelos EUA. Na sétima parte, investigou-se a institucionalização das relações entre estados norte-americanos e Taiwan por meio do estabelecimento de escritórios comerciais nos Estados Unidos, os quais, para Taiwan, simbolizavam o apoio americano a Taipei, enquanto os estados norte-americanos tinham o objetivo pragmático de tornarem-se competitivos no mercado global.

O oitavo capítulo foi dedicado a quatro importantes estudos de caso: (1) as respostas subnacionais ao massacre de Tiananmen; (2) a decisão do presidente Bush sobre vendas de armas para Taiwan; (3) a visita do presidente taiwanês, Lee Teng-hui, aos EUA em 1995; (4) e a Terceira Crise do Estreito de Taiwan. Em todos esses cenários, os autores destacaram o envolvimento dos entes subnacionais estadunidenses em temas considerados de “High Politics”, como direitos humanos, segurança e soberania. Dessa forma, buscaram contrapor o argumento de que a paradiplomacia tende a desenvolver-se exclusivamente no âmbito da “Low Politics”.

Na nona seção, analisa-se o relacionamento de cidades dos EUA com Taiwan durante o seu período de democratização, mostrando como mudanças políticas em Taiwan proporcionaram o envolvimento de prefeitos taiwaneses com os EUA. Verifica-se que os interesses econômicos predominaram e levaram governos municipais estadunidenses a estabelecerem parcerias com Taiwan. Por fim, no último capítulo, os autores trouxeram a cooperação subnacional entre os EUA e a China, evidenciando a resposta chinesa e como os incentivos econômicos do país asiático impulsionou a cooperação subnacional, impactando a interação dos estados e cidades dos EUA com Taiwan. No entanto, é ressaltado que os interesses econômicos não foram predominantes e que, em alguns casos, fatores ideológicos impediram o sucesso da campanha da China contra Taiwan, especialmente com a presidência de Donald Trump, que buscou favorecer a parceria com Taiwan.

A obra de Omond e Tubilewicz (2021) evidencia, a partir da análise da relação dos EUA com China e Taiwan, como o campo da paradiplomacia pode trazer insights importantes para o campo das Relações Internacionais, em especial para o subcampo da política externa. Assim, quando a análise recorre a outros níveis e atores, pode evidenciar a complexidade do Estado e da sua condução de assuntos externos.

A abordagem construtivista dos autores também ajuda a problematizar a questão de que interesses pragmáticos, em especial de ordem econômica, preponderam nas relações interestatais e paradiplomáticas. A perspectiva construtivista holística utilizada para a análise dos casos de paradiplomacia mostrou-se adequada, na medida que descarta a dicotomia existente entre o internacional e o doméstico, tratando-os como fatores conectados dentro da ordem política e social, e que modificam ou remodelam as concepções, interesses e decisões dos atores. Portanto, Omond e Tubilewicz (2021) utilizam o Construtivismo como base teórica devido a inadequação do Neoliberalismo Institucional em explicar a complexidade do envolvimento paradiplomático dos entes subnacionais dos EUA com China e Taiwan.

Eles adotam uma perspectiva holística, considerando que os interesses não são apenas econômicos, mas construídos intersubjetivamente, e que os fatores ideacionais, como por exemplo o anticomunismo, também desempenham um papel crucial na paradiplomacia. As categorias analíticas centrais incluem normas, identidade e interações sociais, que permitem uma compreensão mais abrangente e contextualizada dos casos estudados. É com base nesses pressupostos teóricos que os autores examinaram fatores culturais e ideológicos que influenciaram os comportamentos de governos dos EUA, tanto federal quanto subnacional.

Os dados e casos analisados mostram que tanto a China quanto Taiwan atribuíram recursos significativos (materiais, humanos e organizacionais) para desenvolver relações com os estados e as cidades estadunidenses e, nesse processo, a paradiplomacia não ficou restrita ao prisma econômico, sendo utilizada de forma estratégica pela China e por Taiwan para afirmarem sua influência dentro dos EUA, bem como serviu de palco para as suas disputas por reconhecimento soberano. Por outro lado, em linhas gerais, Omond e Tubilewicz apontam que os entes subnacionais dos EUA buscaram estabelecer relações com a China dividida muitas vezes em concorrência entre si ou até mesmo em divergência ao governo federal.

O livro possui um enfoque na história das relações diplomáticas entre os países, trazendo uma riqueza de informações referente ao período de 1949 a 1990, no entanto, a análise dos anos 2000 em diante (até 2020) não possui essa mesma densidade de dados, o que possivelmente poderia ter enriquecido a última parte do livro. Outra questão é que a análise está centrada nos Estados Unidos, relegando a segundo plano as ações dos governos (nacionais e subnacionais) da China e de Taiwan. Há uma maior ênfase nas estratégias dos governos subnacionais norte-americanos, refletindo uma tendência unilateral de análise que privilegia a perspectiva estadunidense em detrimento de uma abordagem mais equilibrada e abrangente.

Ainda assim, a atenção dos autores a diversos casos e evidências enaltece a pesquisa e traz grandes contribuições para os estudos da paradiplomacia e da política externa dos EUA, além de mostrar uma outra história da relação entre os países, focada no protagonismo de governos subnacionais. As respostas subnacionais em relação à China e Taiwan mostraram não só o pluralismo de visões dentro dos Estados Unidos, mas a complexidade da construção de interesses em temas de política externa. Para além da discussão vigente de que governos subnacionais podem se comportar de forma contestatória em assuntos internacionais, a análise dos autores permite instigar dúvidas sobre causas e motivações dos governos subnacionais para investirem em relações internacionais.

Um diferencial do livro é sua abordagem teórica inovadora, onde Omond e Tubilewicz (2021) criticam a limitação do Neoliberalismo Institucional nos estudos de paradiplomacia por focar apenas na interdependência econômica e no surgimento de novos atores subnacionais. Em vez disso, eles aplicam o Construtivismo, que considera como normas, identidades e estruturas sociais moldam o comportamento dos atores subnacionais. Esse enfoque permite uma análise mais rica e complexa das dinâmicas paradiplomáticas, revelando que as interações entre os entes

subnacionais dos EUA com China e Taiwan não são movidas apenas por interesses materiais, mas também por construções ideacionais e sociais que influenciam profundamente a formulação e execução dessas relações.