

ANO XIII | 2012 **2**

POTÊNCIAS EMERGENTES E DESAFIOS GLOBAIS



Editor responsável

Felix Dane

Coordenação Editorial

Reinaldo J. Themoteo

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão

Reinaldo J. Themoteo

Tradução

Michael Nedden

Capa, projeto gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Stampa

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIII (2012), nº 2

Potências emergentes e desafios globais

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2012.

ISBN 978-85-7504-172-7

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

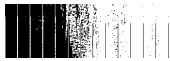
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário



Apresentação	
Potências emergentes e desafios globais	7
OLIVER STUENKEL	
Potências emergentes, legitimidade e mudanças normativas internacionais	13
XIAOYU PU	
As potências em ascensão e mudanças na “Ordem Financeira Global”	33
MIKKO HUOTARI THILO HANEMANN	
Potências em ascensão e a não proliferação nuclear	59
SWARAN SINGH	
A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China	75
ANDRÉ DE MELLO E SOUZA	
As potências em ascensão e as operações de paz	89
MAXI SCHOEMAN	
As potências em ascensão e as mudanças climáticas: o caso da Índia	III
LYDIA POWELL	



CADERNOS ADENAUER XIII (2012) Nº2

As potências emergentes – os estados IBSA
como parceiros e líderes em um futuro regime
de mudanças climáticas globais 129

ROMY CHEVALLIER

Rumo ao “Grande Ocidente” ou ao
“Mundo Pós-Occidental”? Uma perspectiva 151

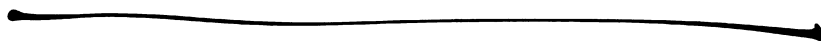
THORSTEN BENNER





Apresentação

Potências emergentes e desafios globais

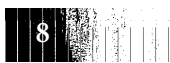


É importante analisar as instituições internacionais de hoje com duas grandes tendências como pano de fundo. Atores emergentes como a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul alteram a distribuição global do poder, colocando em questão a legitimidade e a efetividade dos regimes existentes. Ao mesmo tempo, enfrentamos desafios cada vez mais globais, como as mudanças climáticas e a proliferação de armas nucleares, e que não podem ser resolvidos por um grupo pequeno de potências estabelecidas. Ambas as tendências exigem a reavaliação de velhos paradigmas e a criação de mecanismos inovadores.

As potências emergentes usarão seu novo *status* para buscar visões alternativas de uma ordem mundial e desafiar o *status quo*, se unindo com outros atores emergentes, por exemplo, e montando uma coalizão contra-hegemônica? Ou aceitarão as estruturas existentes e buscarão ascender no sistema atual, se tornando ‘*stakeholders* responsáveis’?

Como têm mostrado as negociações durante as cúpulas do BRICS e do IBAS ao longo dos últimos anos, as opiniões das potências emergentes sobre como enfrentar desafios globais não são automaticamente alinhadas. Portanto, é necessário analisar a perspectiva de cada ator quanto a desafios específicos, levando em consideração, por exemplo, suas respectivas restrições internas. Em que podem as potências emergentes concordar, e o que pode ser feito nas áreas em que suas visões divergem? E qual é o potencial para uma colaboração significativa com potências estabelecidas?

Para encontrar uma resposta para essas perguntas, o Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo con-



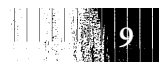
vidou um grupo de renomados acadêmicos de países emergentes bem como de potências estabelecidas para examinar mais a fundo esses temas, com o generoso apoio da Fundação Konrad Adenauer (KAS) no Brasil. O resultado é impressionante, sem dúvida, tanto em termos de sua abrangência quanto de seu aprofundamento, e um convite à reflexão. Em oito capítulos focados sobre diferentes perspectivas da governança global, os autores oferecem uma compreensão das tarefas que teremos pela frente para lidarmos com os desafios mais complexos do mundo, desde as mudanças climáticas à instabilidade financeira, passando por estados falidos e a proliferação nuclear. Estes são ‘problemas sem passaporte’, na maioria, e não podem ser solucionados no plano doméstico, requerendo, portanto, novas formas de cooperação.

EM DIREÇÃO AO MULTILATERALISMO COMPLEXO

Em princípio, os autores parecem concordar sobre a noção de que a ascensão dos países emergentes está irreversivelmente mudando o sistema internacional. Em seu capítulo sobre potências emergentes e a ordem financeira global, Mikko Huotari e Thilo Hanemann descrevem uma “tendência inexorável em direção à multipolaridade”, que vai além das aparências e representa um desafio para o *status quo*. André Mello e Souza deixa claro que as potências emergentes estão fundamentalmente mudando o sistema global de assistência para o desenvolvimento. A análise de Maxi Schoeman sobre potências emergentes e operações de paz aponta para uma direção semelhante, da mesma forma como o fazem os capítulos de Chevalier e de Powell sobre potências em ascensão e mudanças climáticas, respectivamente. É o caso, também, no capítulo de Singh sobre proliferação nuclear. Como argui Pu Xiao Yu em sua análise, isso trará à tona uma mudança importante em normas internacionais. Thorsten Benner resume tudo ao afirmar que “o clube dos países com o poder de fazer alguma diferença nas relações está em rápida mudança: menos ocidental, menos interesses em comum, mais diversidade ideológica”.

MAIS POTÊNCIAS, MAIS PROBLEMAS?

Benner afirma que “gerenciar essa transição geopolítica é o maior desafio para a governança global. A história oferece pouca razão para ser otimista”, e Singh descreve o enfrentamento desses desafios globais como “um



empreendimento particularmente difícil”. Mas os autores não são todos pessimistas. Em sua análise, Huotari e Hanemann constatam que a ideia da existência de uma “Ordem Financeira Global” que confere permanência, legitimidade e equilíbrio parece não se sustentar e, portanto, a narrativa de potências emergentes que alteram essa ordem previamente funcional é fortemente questionável. Mesmo assim, a análise de Pu de que a mudança nas relações internacionais acontece dentro de um padrão cíclico mais abrangente que inclui (1) uma ordem estável, (2) a desconcentração e a deslegitimação do poder da hegemonia, (3) o armamentismo e a formação de alianças, (4) a resolução de crises internacionais (muitas vezes através da guerra hegemônica) e (5) a renovação do sistema, permanece, até hoje, como o único modelo histórico, mesmo que o próprio Pu professe não ter mais certeza se a política internacional contemporânea ainda segue esse padrão convencional. Parece claro, porém, que estamos atualmente em uma fase de desconcentração e deslegitimação, enquanto a fase de armamentismo e formação de alianças permanece assaz distante. Apesar de frequentemente expressarem sua insatisfação com a atual ordem mundial, as potências emergentes ainda não têm o interesse nem a capacidade de articularem um novo conjunto de regras e de normas que, como um todo, criaria uma nova ordem global.

QUEM ASCENDE?

É bastante interessante notar que as divergências nas avaliações dos autores quanto ao impacto das potências em ascensão sobre as estruturas globais atuais se deve, em parte, ao fato de não haver uma definição comum sobre quem pertence ao grupo de potências emergentes. Além disso, tais potências não agem de maneira coerente. Na análise de Singh, a China é descrita como um ator estabelecido no regime nuclear atual e, portanto, não deve ser incluída no grupo de ‘atores emergentes’. Mello e Souza, por sua vez, inclui a China. Huotari e Hanemann excluem a África do Sul de sua análise, assim como faz Pu, enquanto Schoeman analisa os ‘BICS’, adotando, dessa forma, a narrativa comum de que a Rússia não deve ser considerada como uma potência emergente. A importância da China difere imensamente, também, de uma área temática para outra; por exemplo, em termos financeiros, o país ananica suas companheiras potências emergentes. Devido ao tamanho da economia chinesa, a seu papel central no comércio global e à sua determinação estratégica, o renminbi (RMB) tem o maior potencial de ser usado ao redor



do mundo para a denominação e a resolução do comércio transfronteiras, assim como para transações financeiras e como moeda de reserva. Mas em algumas áreas tais como as operações de paz, o papel da China é muito menos excepcional e ainda menos significativo de que o de outros atores em ascensão como a Índia. Portanto, é importante lembrar-se das limitações do conceito de ‘potências emergentes’.

INTEGRAR OU MINAR?

Como Pu corretamente afirma, “às vezes as potências emergentes opõem-se às regras e às normas liberais existentes, e às vezes as aceitam. Além disso, as potências emergentes têm opiniões e interesses diferentes”, o que explica as importantes limitações da cooperação entre eles. Vários capítulos corroboram essa noção, incluindo o de Singh sobre a proliferação nuclear e o de Chevalier sobre mudanças climáticas. Assim, uma das lições-chave do livro, aparentemente, é que a dicotomia entre ‘aceitar’ e ‘se revoltar’ pouco serve de ajuda. Pu sugere que as potências emergentes podem estar completamente satisfeitas com algumas normas mas, na maioria dos casos, praticam “a resistência diária e aplicam as diversas ‘armas dos fracos’ para contestar a hegemonia sem abertamente a desafiar através da violência”. Essa ‘terceira visão’ de uma ordem negociada durante a transição conturbada da unipolaridade – e que é mais consistente com o processo de difusão do poder resultante da mudança de sistema do que com um processo baseado na transição de poder – parece encontrar apoio em estudos de caso, incluindo aqueles sobre assistência ao desenvolvimento (Mello e Souza), a ordem financeira (Huotari e Hanemann) e mudanças climáticas (Powell). As potências emergentes claramente não têm uma visão anti-hegemônica alternativa coerente. Ao contrário, elas discordam quanto a importantes questões normativas (tais como a soberania), quanto a narrativas (como o capitalismo *laissez-faire*) e quanto a questões práticas, por exemplo, como lidar com as mudanças climáticas ou como impor regras sobre a não-proliferação. É interessante notar que, nesse último caso, os interesses das potências emergentes são bastante difíceis de reconciliar, o que reduz fortemente o espaço para a criação de uma posição comum.

Benner alerta que serão muito provavelmente frustradas as expectativas de institucionalistas liberais de que “as potências emergentes serão ‘socializadas’ na ordem liberal existente e se tornarão ‘stakeholders responsáveis’, (...) assumindo com satisfação os seus assentos pré-atribuídos como ‘stakeholders



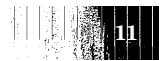
responsáveis' em uma ordem global construída pelo Ocidente". Ele também enfatiza que o termo 'stakeholder responsável' tem uma conotação condescendente, sendo improvável que leve o debate adiante. Pu agrega que "a socialização é, de fato, um processo de dois sentidos: as potências emergentes não são apenas o alvo da socialização, mas agentes ativos, também, que influenciam o conteúdo e os resultados do processo". Portanto, é preciso indagar, igualmente, até que ponto as potências emergentes irão mudar o comportamento das potências estabelecidas.

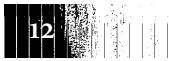
A TRANSIÇÃO DA UNIPOLARIDADE

Poucas estruturas simbolizam a nova ordem global mais inclusiva tanto quanto o G20, que pode ser considerado a inovação institucional mais importante na governança global na última década. As avaliações quanto à sua eficácia, porém, divergem fortemente. Huotari e Hanemann são sanguíneos quanto às perspectivas do G20, e afirmam que "além de concordarem sobre várias medidas *ad hoc* direcionadas ao combate da crise, dois grandes empreendimentos dos líderes do G20 se sobressaem: eles empurraram a supervisão e a regulação financeiras para o topo da lista e anunciariam as reformas das instituições financeiras internacionais (IFI)". Por sua vez, Benner argumenta que o G20 ainda está por dar frutos, e que sua criação não muda sua avaliação geral de que passamos por uma 'década perdida' que não foi capaz de produzir mecanismos globais eficazes.

AS POTÊNCIAS EMERGENTES E AS ESTABELECIDAS CONSEGUEM COOPERAR?

Já que as perspectivas das potências emergentes sobre como lidar com desafios globais não estão inteiramente alinhadas, a cooperação entre estas e as potências estabelecidas provavelmente ocorrerá diferentemente de um caso para outro. Mesmo assim, os autores permanecem céticos. Segundo Benner, "simplesmente não existe o nível de confiança necessário entre as potências estabelecidas e as emergentes para que a reciprocidade difusa funcione suficientemente". Contudo, permanece algum espaço para o otimismo. Huotari e Hanemann, por exemplo, concluem que "o empenho restrito de uma potência em ascensão para mudar estruturas financeiras e monetárias globais representa uma imensa oportunidade para aumentar a legitimidade da governança global" e para introduzir "uma era de fricções produtivas e de compe-





tição frutífera pela governança”. Os desafios de se alcançar tal cenário são formidáveis, sem dúvida, mas os custos de não logr -lo tornam indispensável o estudo contínuo do tema.

OLIVER STUENKEL

Oliver Stuenkel   Professor de Rela es Internacionais e Coordenador da Escola de Ciências Sociais (CPDOC) da Funda o Getulio Vargas em São Paulo. Também   coordenador do MBA em Rela es Internacionais da FGV em São Paulo e no Rio de Janeiro. Seu principal interesse de pesquisa   em potências emergentes, especificamente na política externa do Brasil, da  ndia, da China e seu impacto sobre a governança global. Foi professor visitante na Universidade de São Paulo (USP) e na School of International Studies na Jawaharlal Nehru University (JNU). Em 2012 fez parte da delega o brasileira nas reuniões track II em Nova Deli e Chongqing na prepara o da quarta e quinta c pula dos BRICS.   Mestre em Políticas Públicas pela Kennedy School da Harvard University, onde foi McCloy Scholar, e Doutor em Ciência Política pela Universidade Duisburg-Essen na Alemanha.

