

# OBSERVARE 1<sup>st</sup> International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

## I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

---

### INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



### AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

---

# Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>



## Estratégias da ordem global: visões distintas num mundo globalizado

Patrícia Daehnhardt  
Universidade Lusíada de Lisboa

**Palavras chave:** ordem internacional, grandes potências, potências emergentes

No mundo do pós-Guerra Fria, que é simultaneamente um mundo de desordem e um mundo de visões conflitantes de ordem internacional, grandes potências estabelecidas e potências emergentes interagem para afirmar-se no seu ambiente regional, nas instituições internacionais e no sistema internacional. Enquanto a maioria desses poderes se esforça para assegurar a estabilidade e a ordem internacional, nas interações entre eles fricções ocorrem inevitavelmente e produzem o potencial de desordem e insegurança que tanto pretendem evitar. Ao mesmo tempo, visões conflitantes de ordem internacional questionam a legitimidade institucionalizada das instituições internacionais existentes, gerando oportunidades para a afirmação das potências emergentes. O artigo aborda as interações entre as potências estabelecidas e emergentes sobre as estratégias de ordem internacional que exerçam, olhando para a política externa dos Estados Unidos, da China e da Turquia. Sobre a questão da complexidade da União Europeia como um actor, que se esforça para encontrar o seu papel internacional no mundo globalizado, o papel incidirá sobre as possibilidades de influência na sua vizinhança imediata. Duas posições dos Estados-Membros, Alemanha e Portugal, serão destacadas na análise.

**Patrícia Daehnhardt** – Doutorada em Relações Internacionais pela *London School of Economics and Political Science*. Professora Assistente de Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais na Universidade Lusíada de Lisboa. Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI – UNL). A sua mais recente publicação foi 'Germany in the European Union', in Reuben Wong and Christopher Hill, eds. *National and European Foreign Policy: Towards Europeanization*, Routledge, 2011.

# “Strategies of international order: competing visions in a globalized world”

Patricia Daehnhardt

## **Abstract**

In the post-Cold War world, which is simultaneously a world of disorder and a world of competing visions of international order, great and emerging powers interact to assert themselves in their regional setting, in international institutions and in the international system. While most of these powers strive for international stability and order, in the interactions among them frictions inevitably occur producing the potential for disorder and insecurity they so want to avoid. At the same time, competing visions of international order challenge the institutionalized legitimacy of existing international institutions, generating opportunities for assertiveness for emerging powers. The paper addresses the interactions between established and emerging powers regarding the strategies of international order they engage in by looking at the foreign policies of the United States, China and Turkey.

**Keywords:** international order, great powers, emerging powers

## "Estratégias de ordem internacional: visões concorrenciais num mundo globalizado"

*Work in progress, please do not cite without the author's permission*

## **Resumo**

No mundo do pós-Guerra Fria, que é simultaneamente um mundo de desordem e um mundo de visões conflitantes de ordem internacional, grandes potências estabelecidas e potências emergentes interagem para afirmar-se no seu ambiente regional, nas instituições internacionais e no sistema internacional. Enquanto a maioria desses poderes se esforça para assegurar a estabilidade e a ordem internacional, nas interações entre eles fricções ocorrem inevitavelmente e produzem o potencial de desordem e insegurança que tanto pretendem evitar. Ao mesmo tempo, visões conflitantes de ordem internacional questionam a legitimidade institucionalizada das instituições internacionais existentes, gerando oportunidades para a afirmação das potências emergentes. O artigo aborda as interações entre as potências estabelecidas e emergentes sobre as estratégias de ordem internacional, analisando a política externa dos Estados Unidos, da China e da Turquia.

**Palavras chave:** ordem internacional, potências estabelecidas, potências emergentes

## Contestação à hegemonia, não ao modelo

No mundo do pós-Guerra Fria, que é simultaneamente um mundo de desordem e um mundo de visões conflitantes sobre a ordem internacional, grandes potências estabelecidas e potências emergentes interagem para afirmar-se no seu ambiente regional, nas instituições internacionais e no sistema internacional. Enquanto a maioria desses poderes se esforça para assegurar a estabilidade e a ordem internacional, nas interacções entre eles fricções ocorrem inevitavelmente e produzem o potencial de desordem e insegurança que ambos tanto pretendem evitar. Por um lado, o “momento unipolar” norte-americano que se afirma entre 1991 e 2008 não prevalece e não se consolida durante o período da administração Bush, produzindo uma crise de legitimidade da autoridade dos Estados Unidos da América no sistema internacional. Por outro lado, emerge um contexto favorável ao início de uma crise da ordem liberal internacional, que as potências emergentes vão aproveitar de diferentes formas para promover a substituição da unipolaridade. Por último, visões conflitantes de ordem internacional questionam a legitimidade institucionalizada das instituições internacionais, gerando oportunidades para a afirmação das potências emergentes. Assim, gera-se tensão entre a vontade de preservação da estabilidade, que favorece a contínua ascensão das potências emergentes e a vontade de transformação do sistema unipolar numa nova configuração de multipolaridade (que pode ser de várias formas). Para responder a estas questões, o artigo aborda as interacções entre as potências estabelecidas e emergentes sobre as suas estratégias de ordem internacional, analisando o posicionamento de três Estados, nomeadamente dos Estados Unidos, da China e da Turquia.

O argumento aqui apresentado é que o actual período de grande dinâmica, no cruzamento de visões de ordem competitiva, interacções, fricções sugere uma confluência de visões de ordem que reúne dois aspectos aparentemente paradoxais: em primeiro lugar, a multiplicidade de potências emergentes assenta, por agora, na contestação do principal protagonista da ordem internacional liberal vigente, os Estados Unidos; em segundo lugar, a contestação ao protagonista primordial da unipolaridade é feita dentro do quadro da ordem internacional liberal, criada pelos EUA, e não contra ela. Esta contestação encerra em si o possível fim da preponderância dos EUA como potência hegemónica e do Ocidente como principal definidor da ordem e das regras e normas internacionais, mas não corresponde ao fim das normas e das suas instituições nem à ordem internacional propriamente dita.<sup>1</sup>

Nos vinte anos decorridos após o fim da Guerra Fria e da bipolaridade sistémica, as interacções e fricções que se verificaram na competição pela autoria da ordem internacional ocorreram não tanto contra a lógica da ordem internacional liberal existente, mas dentro da ordem liberal definida pelos EUA após 1945. Mais do que substituir a ordem existente por uma nova ordem, as potências emergentes pretendem reformular legitimidades institucionalizadas dentro das instituições internacionais (Ikenberry 2011); O resultado seria o fim da preponderância do ocidente, mas não das suas normas e instituições.<sup>2</sup>

Vários factores explicam a actual dinâmica internacional de uma provável transição da unipolaridade para a multipolaridade. Para os realistas, taxas de crescimento desiguais produzem alterações na distribuição de poder dos Estados no sistema internacional (Gilpin 1981) levando alguns autores a descrever a actualidade como um ‘mundo pós-americano’ (Zakaria 2008). Para os liberais institucionalistas, a globalização e as instituições internacionais influenciam a actuação dos Estados e permitem a ascensão de novas potências (Hurrell 2006; Ikenberry 2004). Para outros analistas, a singularidade do momento de transição leva-os a falar de uma ‘era de não polaridade’, onde o ‘poder

---

<sup>1</sup> O debate sobre ‘the end of the West’ não é novo, mas ganhou uma nova ênfase com a afirmação das potências emergentes no palco internacional e com a crise financeira actual, que afecta, em primeiro lugar os países que representam esse Ocidente. Ver Niall Ferguson, *The West and the Rest: The Changing Global Balance of Power in Historical Perspective*, *Chatham House*, 9 Maio 2011, [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/19251\\_090511ferguson.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/19251_090511ferguson.pdf).

<sup>2</sup> Esta análise sugere que um *global power shift* está já em curso. Esta posição não é consensual. Michael Cox sustenta que, apesar da ascensão da China a segunda potência mundial, a posição predominante dos EUA na economia, aspectos militares e no soft power irá persistir. Michael Cox, ‘Is the United States in decline - again? An essay’, *International Affairs* 83:4, July 2007, pp. 643–53; Michael Cox, ‘Power Shift and the Death of the West? Not Yet!’, *European Political Science* 10, September 2011, pp. 416–424.

é difuso': 'Um mundo dominado não por um ou dois ou até mesmo vários estados, mas sim por dezenas de actores possuindo e exercendo vários tipos de poder' (Haass 2008). Para Haass, será uma era 'difícil e perigosa' porque 'um mundo não-polar não só envolve mais actores, mas também não tem as estruturas fixas mais previsíveis e as relações que tendem a definir a unipolaridade, bipolaridade ou multipolaridade. As alianças, em particular, vão perder muito de sua importância, porque alianças requerem ameaças, perspectivas e obrigações previsíveis, as quais tendem a ser escassas num mundo não-polar'. Neste sistema atípico, uma 'não polaridade concertada' através de um 'multilateralismo cooperativo' entre as grandes potências seria a opção menos instável (Haass 2008).

Perante este cenário de incertezas, que interesse têm os Estados numa ordem internacional estável? Para William T. Fox, 'um interesse comum inescapável de sobrevivência fornece uma base para um sistema emergente de ordem pública mundial' (Fox 1959: 138). Se a sobrevivência prende-se com a segurança dos Estados, John Herz identificou o que chamou de 'dilema de segurança' caracterizando-o pela emergência contínua de um 'círculo vicioso de insegurança e acumulação de poder'. Segundo Herz, 'onde quer que uma sociedade anárquica ... existiu ... surgiu o que pode ser chamado de "dilema de segurança" dos homens, ou grupos, ou seus líderes. Grupos ou indivíduos que vivem em tal constelação devem estar, e geralmente estão, preocupados com sua segurança por poderem ser atacados, submetidos, dominados, ou aniquilados por outros grupos e indivíduos. Na tentativa de alcançar a segurança contra um ataque, eles são levados a adquirir mais e mais poder, a fim de escapar ao impacto do poder dos outros. Isto, por sua vez, torna os outros mais inseguros e leva-os a prepararem-se para o pior. Uma vez que ninguém pode nunca sentir-se completamente seguro num mundo de unidades concorrentes, continua a competição pelo poder, e o círculo vicioso de segurança e acumulação de poder está em marcha' (Herz 1950). Para Fox a única maneira de quebrar esse círculo vicioso de insegurança seria 'através da identificação de formas particulares de aumento de poder que reduziriam a ameaça para um lado sem que ao mesmo tempo isto representaria uma ameaça para o outro lado' (Fox 1959). Por outras palavras, em momentos de sobreposição de dinâmicas de reafirmação de potências estabelecidas com dinâmicas de afirmação e acumulação de poder de potências emergentes a insegurança quanto às intenções dos outros tende a aumentar. Por isso, o dilema de segurança é particularmente agudo nestes momentos de transição, independentemente de os Estados quererem assegurar apenas a maximização da sua segurança e a sobrevivência do Estado (Waltz 1979) para viverem num mundo seguro e pacífico, ou de procurarem a maximização do seu poder (Mearsheimer 2001) para reduzirem a sua insegurança.

## Estatuto de Grande Potência

Neste quadro de confluência entre dilemas de segurança, oportunidades de afirmação e interdependência num mundo globalizado, as grandes potências (reais e potenciais) assumem uma responsabilidade acrescida, onde o estatuto de grande potência pressupõe três características: uma *grand strategy*, a aceitação de deveres e responsabilidade pela configuração e manutenção da ordem e o reconhecimento desse estatuto pelos outros actores políticos.

Quanto à primeira característica, todas as grandes potências, consolidadas ou emergentes, precisam de uma *grand strategy*.<sup>3</sup> Para os efeitos deste artigo uma *grand strategy* é definida como a articulação calculada da panóplia de factores de poder para otimizar os interesses e a segurança do Estado e garantir os meios e recursos para os alcançar. Essa *grand strategy* pressupõe que uma grande potência possa efectivamente opor-se às políticas de outra grande potência ou que consiga causar danos aos interesses da outra grande potência numa determinada região ou assunto para seu benefício.

Quanto à segunda característica, o atributo de grande potência é endógeno porque implica direitos e

---

<sup>3</sup> A expressão 'Grand Strategy' é aqui utilizada não no sentido geopolítico de centralização na dimensão militar da estratégia de um Estado e como um elemento que liga os meios militares aos objectivos políticos na condução de uma guerra; trata-se aqui do conceito político alargado, onde o aspecto militar é apenas uma das componentes da estratégia de um Estado. Para definições geopolíticas que valorizam mais a componente militar ver, Richard K. Betts, 'Is Strategy an Illusion?', *International Security*, 25:2, 2000, pp. 5-50 e Robert J. Art, *America's Grand Strategy and World Politics*, New York and London: Routledge, 2009.

deveres e um sentido de responsabilidade pela configuração da ordem do sistema internacional, da segurança e paz internacionais (Bull 1977); a França napoleónica ou a Alemanha nacional socialista não aceitaram esta responsabilidade internacional e prosseguiram um revisionismo auto destrutivo. O grau de comprometimento no respeito pelos direitos e deveres é entendido em primeira linha como correspondendo ao sentido de responsabilidade da própria potência. Na terminologia mais recente, classifica-se este comportamento como o de um 'responsible stakeholder' no sistema internacional.<sup>4</sup>

Por último, o atributo de grande potência é exógeno porque o reconhecimento do estatuto de grande potência pelos outros actores políticos é a legitimização desse estatuto no sistema internacional. O concerto europeu do século XIX, por exemplo, foi a institucionalização de um sistema internacional, a aceitação da responsabilidade colectiva das grandes potências pela segurança europeia, e a aceitação de um princípio de intervenção em caso de conflito para reposição da ordem pré-estabelecida. Esse reconhecimento legítima inicialmente o novo estatuto assim como facilita que ele perdure, se o reconhecimento se mantiver inalterável.

### Convergência quanto à preservação da estabilidade internacional

Existe uma convergência de interesses entre as grandes potências estabelecidas e as potências emergentes sobre a vontade de preservação da estabilidade internacional. Paradoxalmente, o revisionismo quanto à estabilidade parte nem sempre das potências emergentes mas dos elementos mais estabelecidos: por vezes, e para assegurar a preservação do seu estatuto, interessa mais às potências estabelecidas alterar elementos do status quo do que às potências emergentes.

O objectivo da preservação da estabilidade internacional não impede, contudo, que existam objectivos de reajustamento regional que se traduzem em situações de tensão ou de crise entre duas ou mais potências. A ordem existente é uma ordem baseada em regras e normas assentes em instituições ocidentais. É no respeitante à configuração da ordem internacional que se desenvolve o cruzamento de visões conflitantes de ordem onde as potências emergentes contestam a autoridade da grande potência estabelecida, os EUA, e tentam deslegitimar a sua autoridade e ultrapassar o momento unipolar. Se a diversificação da posse de armas nucleares tornou a ocorrência de um conflito militar internacional entre as grandes potências menos provável, regionalmente as tensões tenderão a aumentar, e não a diminuir.

### Aceitação, contestação ou *freeriding*

As potências emergentes, porque estão num percurso de ascensão, afirmação e consolidação do seu poder económico, militar e político no sistema internacional, partem de uma posição mais confortável, relativamente à potência estabelecida, porque gozam de mais opções de comportamento: aceitação, contestação ou *free-riding* relativamente à potência estabelecida e à configuração da ordem internacional.

Quanto à primeira opção, a aceitação da ordem faz-se de duas formas: primeiro, através de uma participação activa na definição e melhoramento das regras e normas internacionais: aqui as potências emergentes mostram a sua concordância com o modelo de ordenamento existente e contribuem activamente, como acontece dentro de instituições internacionais, para a consolidação das regras e norms internacionais. Exemplos disso são a criação do G20, em 1999, que reúne as 19 maiores economias mundiais e a União Europeia, ou quando a China integrou a Organização

---

<sup>4</sup> Foi Robert Zoellick, então Secretário de Estado Adjunto da administração George W. Bush, que introduziu a expressão 'responsible stakeholder' no discurso político e académico. Robert Zoellick, 'Whither China: From Membership to Responsibility?', National Committee on U.S.-China Relations, 21 Setembro 2005.

[http://www.ncuscr.org/files/2005Gala\\_RobertZoellick\\_Whither\\_China1.pdf](http://www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf). Ver também

Amitai Etzioni, 'Is China responsible stakeholder?', *International Affairs*, 87:3, 2011, pp. 539–553.

Mundial do Comércio, em 2001. Se estes exemplos não são um garante para a subscrição plena dos princípios que as instituições representam, demonstram uma vontade política de inserção no modelo de ordenamento.

A segunda variante da aceitação da ordem é feita de forma mais passiva, quando a potência emergente aceita os contornos da ordem, mas tenta esquivar-se das responsabilidades de quem assume um novo estatuto de maior poder. A Alemanha recém unificada durante a década de 1990 foi criticada por alguns analistas por invocar razões da sua história nacional-socialista durante a Segunda Guerra Mundial, para não assumir uma política externa mais assertiva, sendo acusada, por exemplo, durante a Guerra do Golfo em 1991, contra o Iraque, e na defesa do restabelecimento da soberania do Kuwait, de ter-se escondido atrás da ‘diplomacia de cheque’. Neste caso, a característica de *trading state* (Rosecrance 1986) levaria o Estado a abster-se de participar activamente nos contornos políticos da ordem, apesar de deter o poder económico para o fazer e subscrever os princípios a ela subjacentes. A Turquia, por exemplo, não advoga abertamente a nova norma da ‘Responsabilidade de Proteger’, mas também não se opõe, colando-se à posição da União Europeia, que tende a ser, em teoria pelo menos, favorável à aplicação do princípio.

A segunda opção de que dispõe a potência emergente é a de contestação da ordem existente. Esta contestação é feita de duas formas: ou aberta ou indirectamente. No primeiro caso, a potência emergente desafia claramente a potência hegemónica e muitas posições assumidas contêm elementos de contestação anti-americanos, como acontece quando a China aplica o seu direito de veto numa votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas, contra uma resolução que geralmente tende a ser proposta pelos Estados Unidos<sup>5</sup>, quando pratica a estratégia de negação de acesso aos mares Amarelo, da China Oriental e do Mar do Sul da China aos EUA ou quando a aquisição do seu primeiro porta-aviões, em 2011, visa afectar a capacidade dos EUA para desempenhar um papel hegemónico no Pacífico. Outra forma de constestação é a não aceitação de normas internacionais como acontece com a norma da ‘Responsabilidade de Proteger’, cuja legitimidade não é reconhecida pela China, mas também não pela Índia ou Rússia.

A Turquia, joga mais segundo as regras do modelo de ordem ocidental, mas contesta alguns dos seus elementos, e desafia pontualmente os EUA, como, por exemplo, quando lhes negou o acesso às suas bases militares antes da guerra do Iraque, em 2003, ou quando, em Maio de 2010, assinou, com o Brasil, um acordo de troca de combustível nuclear com o Irão, para surpresa generalizada dos aliados ocidentais. Mesmo que a Turquia não tenha a capacidade para contestar a posição de hegemonia global dos EUA ela consegue contestar a ordem regional definida pelos EUA. Por exemplo, nas mudanças recentemente ocorridas no relacionamento com Israel.

A contestação indirecta é feita de forma mais subtil, e é, geralmente, menos custosa do que a contestação aberta. Uma das formas é a procura activa de definir a agenda política internacional. Quem for bem sucedido numa política de *agenda-setting* contestará a autoridade da potência estabelecida. Outra forma de contestação indirecta é a revisão da ordem através de negociação. Por exemplo, quando a China propôs, em 2009, que o renminbi, a moeda chinesa, se tornasse uma ‘reserve currency’, hipótese agora cada vez mais provável, revelou a instrumentalização do poder económico e financeiro para obtenção de ganhos político-diplomáticos. Todos estes elementos da *grand strategy* chinesa têm os EUA como contraponto, ou seja, são implicitamente dirigidos aos EUA, e ao enfraquecimento da sua legitimidade no sistema internacional. Sempre que os líderes chineses advogam um sistema internacional multipolar, fazem-no em contestação à unipolaridade norte-americana. Por isso, com o aumento do protagonismo político chinês nos diferentes palcos institucionais internacionais, as tensões aumentarão.

Em ambos os casos de contestação, a oposição pode dirigir-se apenas contra os EUA como potência hegemónica, com o objectivo de se manter a ordem internacional ou contra a hegemonia norte-americana e a ordem liberal internacional. Neste último caso, o país contestatário estaria a enveredar

---

<sup>5</sup> Uma abstenção de voto sugere outra interpretação possível. Por exemplo, em Março de 2011, a abstenção chinesa na votação da resolução 1973 do Conselho de Segurança sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea à Líbia evitou a obstrução da aplicação da resolução, e foi pelo menos mais conforme à norma da responsabilidade de proteger, podendo sugerir uma concertação consentida por parte da China. Contudo, já o caso da Síria, onde a China ameaça com o uso do veto, revela a tradicional posição chinesa.

por uma política externa revolucionária porque a contestação vai para além da contrariedade das regras e normas ao propor um novo conjunto de regras e normas que abrange um leque opcional entre a contestação verbal até à guerra hegemónica.

A última opção é o chamado *free riding* onde a potência emergente se tenta aproveitar das disposições de ordem existente sem pagar pelos recursos que usa e sem contribuir para a manutenção da estabilidade sistémica. Esta postura, que envolve custos para as outras potências, produz efeitos negativos no sistema, já que a potência que pratica o *free riding* aumenta o seu poder à custa dos outros, provocando alterações na distribuição do poder, sem assumir as responsabilidades que isto implica. É de certa forma outra versão da aceitação passiva da ordem, como na primeira opção, mas de forma premeditada. Aqui não se trata de uma aceitação da ordem, nem activa nem passiva, mas da instrumentalização dos recursos que ela providencia. Este comportamento torna as acções da potência emergente menos previsíveis, porque o percurso tende a ser mais errático do que nas outras opções, já que não assenta numa estratégia previamente definida. Como afirma Stewart Patrick, 'Potências emergentes podem reclamar maior influência global, mas muitas vezes opõem-se às regras fundamentais do jogo político e económico herdado da ordem ocidental liberal, procuram transformar acordos multilaterais existentes e coíbem-se de assumir responsabilidades globais significativas' (Stewart 2010). Perante estas opções das potências emergentes, acomodá-las no sistema internacional é um objectivo estratégico da(s) potência(s) estabelecida(s).

### As potências emergentes e o status quo

Contudo, por vezes são as potências estabelecidas, que se sentem ameaçadas pela emergência de contestadores da sua autoridade que tendem a demonstrar um comportamento que induz mudanças. Mesmo que o objectivo seja precisamente preservarem o seu estatuto, as estratégias que definem produzem implicações que provocam alterações regionais dentro do sistema: os EUA demonstraram propensão para um comportamento revisionista, de alteração do status quo regional, como aconteceu nas intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, onde o objectivo foi a redefinição do quadro político e securitário do Grande Médio Oriente. Em contrapartida, as potências emergentes, revelam, por vezes, um comportamento mais conservador na vontade de preservação do status quo e da estabilidade global e, por implicação, na ordem internacional existente; Quais são as razões que explicam este aparente paradoxo?

Em primeiro lugar, se estão a emergir como novas potências é porque o estão a fazer num clima propício ao seu desenvolvimento económico, ou seja, foi a ordem existente que permitiu o início e a continuação da ascensão. A ordem liberal internacional é aberta e inclusiva e até agora integrou bem a China que está interessada na manutenção do status quo global, e que se afirma potência status quo em termos globais. A manutenção da estabilidade e da ordem internacional são pressupostos para que a China possa prosseguir com o seu objectivo principal: o desenvolvimento económico interno e a manutenção do controlo político sobre o desenvolvimento e a estabilidade política e social interna. Por isso, argumentam os decisores chineses, o "peaceful rise" chinês corresponde ao "peaceful development".

No caso da Turquia, que se encontra numa zona politicamente mais volátil e que se consolidará como potência regional e não global, o governo de Recep Erdogan, do partido AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento) conseguiu elevar o estatuto da Turquia a potência regional respeitada desde 2002. Desde então a Turquia tem seguido uma estratégia claramente definida assente em três pilares que reflectem a ambição dos actuais líderes turcos de afirmação da Turquia como a potência regional no Médio Oriente e no Norte de África: uma política externa de 'zero problemas' com os seus vizinhos, uma diplomacia multivectorial, onde a NATO e a UE são relevantes mas não os únicos actores no quadro euro-asiático em que a Turquia se insere e, por último, a ambição de definir uma política pós-kemalista e neo-otomana, que tenta conciliar a aproximação ao Ocidente com uma ampliação do espaço de manobra diplomático de Ankara. Em poucos anos, a Turquia conseguiu transformar uma política externa caracterizada por linhas de confrontação,

nomeadamente com a Arménia, Grécia e Síria, na década de 1990, e de tensão com a Rússia e o Irão, numa política que tenta gerir e equilibrar a simultaneidade de várias relações bilaterais (Arábia Saudita, Irão, Israel) em zonas potencialmente muito instáveis. Esta nova auto-confiança turca deriva também de uma taxa de crescimento constante de cerca de cinco por cento nos últimos anos conciliada com elementos de democratização (antecipando críticas e confundindo a análise ocidentais) e a recuperação de factores identitários otomanos.

Em segundo lugar, alterar a ordem existente implica um grande esforço por parte de quem o faz: é necessário mudar regras e normas internacionais o que implica custos. A ascensão de potências emergentes como a China e a Turquia é menos custosa quando a contestação é feita dentro de estruturas já criadas porque envolve menos recursos humanos, financeiros e de legitimidade e porque é menos visível, tornando a contestação menos óbvia e menos susceptível de ser criticada por outros. Construir uma nova legitimidade é complexo, e pode, em última instância, levar a uma guerra hegemónica com a potência estabelecida. Uma estratégia de confrontação com os EUA seria de momento demasiado custosa para a China, onde os benefícios não ultrapassariam os custos. A relação bilateral entre os dois países, desde a década de 1970, tem-se caracterizado por uma acomodação de interesses com elementos de cooperação e de rivalidade.

Em terceiro lugar, as potências emergentes podem servir de modelo para outros países. A China funciona hoje já como um modelo a seguir por governantes de países em vias de desenvolvimento, pela sua habilidade de assegurar estabilidade e desenvolvimento interno e reunir o modelo económico capitalista com a preservação do monopólio do partido único. Esse estatuto de ‘modelo a seguir’, que outros estados lhe conferem, serve de incentivo para a continuação das suas políticas. Um modelo político social alternativo ao ocidental que assenta na atribuição de importância ao bem-estar económico da população em detrimento de liberdades políticas (a crise financeira ocidental joga directamente para as mãos dos dirigentes chineses, que se sentem ainda mais reivindicados no seu modelo económico). As *fault lines* do modelo normativo ocidental ficaram evidenciadas na guerra do Iraque e em algumas políticas dos EUA após o 11 de Setembro e na presente crise financeira que é primordialmente uma crise financeira ocidental. Nesse sentido, os últimos vinte anos deram duplamente razão à China: em 1989, quando o falhanço soviético lhe evidenciou a importância da centralização política no PCC e em 2011, quando as ondas de choque económico e financeiro no mundo ocidental vieram a catapultar a economia chinesa como uma das principais credoras do sistema financeiro internacional.

Também a Turquia tenta actuar como um modelo a seguir na sua pretensão de se tornar o líder regional do Médio Oriente, mas será, desde já, precipitado pensar-se que a Turquia poderá ser um verdadeiro role model a seguir por vários países da zona, pela componente religiosa e de democraticidade.<sup>6</sup> As transformações impulsionadas pela Primavera Árabe têm demonstrado que apesar da popularidade dos líderes turcos junto das populações destes países, a aceitação de uma liderança regional turca está longe de ser aceite.

Em quarto lugar, manter a legitimidade internacional da(s) grande(s) potência(s) é hoje imprescindível como garante de uma ordem duradoura. Mas a forma como essa legitimidade foi inicialmente adquirida é igualmente importante. Como afirmou Raymond Aron, *‘Either a great power will not tolerate equals, and then must proceed to the last degree of empire, or else it consents to stand first among sovereign units, and must win acceptance for such pre-eminence.’* (Aron in Hurrell 2006: 16). A longo prazo, interessará à China mais construir a sua nova legitimidade internacional – pela forma que o actual modelo de ordenamento considera legítimo, nomeadamente por via pacífica – do que recorrer à guerra hegemónica para substituir os EUA. Se, de acordo com o argumento do artigo, a China está a contestar a autoridade dos EUA mas não o modelo de ordem vigente, o recurso a uma guerra hegemónica, que produz a substituição da posição de uma grande potência estabelecida por uma potência emergente pela força, seria contrário às regras e normas vigentes. Nesse sentido, a

---

<sup>6</sup> A Turquia é constitucionalmente um Estado secular, mas elementos da religião muçulmana gozam de um revival com o actual governo. Por outro lado, tem um regime cujos elementos de democraticidade ainda não se encontram consolidados na totalidade. O que faz da Turquia, aos olhos dos seus vizinhos, um Estado com uma identidade ainda por definir, e, por não ser um país árabe, poderá perder a sua função ambicionada de *role model* para outros países da região, para a Arábia Saudita.

China, até agora, prefere construir a sua legitimidade internacional dentro da ordem existente, sem que venha a ser identificada como a ‘culpada’ de causar uma guerra hegemónica. Quanto à Turquia, como membro da NATO desde 1952 e com estatuto de candidato à UE desde 1999, a Turquia desenvolveu uma componente identitária ocidental importante que articulou com a aceitação de normas das instituições essencialmente ocidentais, sempre ao serviço dos interesses turcos. O novo caminho traçado pela Turquia, desde 2002, pós-kemalista ou neo-otomano, sugere que o vector ocidental é meramente um dos elementos de uma política externa turca que se define como multidireccional (Rússia, Médio Oriente, China), e que para tal necessita de ingressar em novas instituições.

Em quinto lugar, alterar a ordem global pode ser o último passo numa grand strategy. Antes disso, a potência emergente quererá afirmar-se como hegemónica na sua região – e esta situação pode ser qualificada como sendo revisionista ou não. Por outras palavras, o percurso de afirmação da China como nova grande potência sugere que a China fá-lo primeiro nas suas fronteiras, através da reformulação da ordem regional, e depois em termos globais: a China defende actualmente a manutenção do status quo global para prosseguir com a alteração de elementos do status quo regional, como acontece quando reivindica a soberania sobre territórios (de soberania contestada) no Mar do Sul da China ou prossegue uma estratégia de negação de acesso aos EUA.<sup>7</sup> É uma estratégia mais inteligente desafiar os EUA dentro da ordem por eles criados, porque o resultado final, menos custoso, pode ser a manutenção dessa ordem, mas com a China a adicionar-se aos EUA como co-protagonista dessa ordem.

À Turquia, por ser uma potência regional e não global, a questão coloca-se nos termos do papel regional que está a definir. O ministro dos negócios estrangeiros, Ahmet Davutoglu, conduz a política externa turca assente na ‘profundidade estratégica’ da localização sui generis entre a Europa e a Ásia e uma política de ‘zero problemas’ no relacionamento com os países vizinhos que recorre ao soft power. Face ao objectivo turco de melhorar as suas relações com os países árabes, este percurso de afirmação levou a Turquia a assumir o papel de mediação, como aconteceu entre Israel e a Síria, entre 2006 e 2008. Mais recentemente, perante as alterações políticas e sociais em curso em vários países do norte de África e no Médio Oriente, iniciadas com a ‘Primavera Árabe’ em 2011, a Turquia assume-se como uma potência líder na região, estando disposta a aceitar mudanças daí decorrentes para os seus relacionamentos bilaterais com os EUA e com Israel. Perante a retirada dos EUA do Iraque e do Afeganistão, a Turquia é a potência em melhores condições de assumir um papel mais relevante na região, sendo desafiada pelo Irão, mas apoiada pelos EUA como único actor regionalmente relevante e com um regime razoavelmente democrático. Assim, os interesses estratégicos da Turquia e dos EUA complementam-se neste período de convulsões na região: os EUA, ao retirarem apoiam a Turquia na sua pretensão de preencher o vácuo deixado por Washington, e a Turquia, porque beneficia de ter os EUA como aliado no percurso de afirmação como potência regional que irá chocar com os interesses da Arábia Saudita e do Irão. Uma das consequências da Primavera Árabe é um papel mais e não menos importante para a Turquia.<sup>8</sup>

O percurso de afirmação como líder regional limitou, inevitavelmente, a possibilidade de uma política de vizinhança isenta de problemas; isso verificou-se numa atitude confrontacional com Israel, por exemplo, e levará a Turquia a incluir uma retórica diplomática assim como casos de constestação da ordem existente na sua agenda diplomática. Assim, também os instrumentos utilizados ampliaram-se indo desde a política de zero problemas e do uso do soft power – como se pode ver pelo nível de aceitação de que goza o primeiro ministro junto das populações árabes e a admiração pelo modelo turco que implica – até a uma retórica mais belicista que levou a Turquia, em 2010, a

---

<sup>7</sup> O debate sobre se a China é uma potência status quo ou uma potência revisionista ou mesmo revolucionária está em curso há duas décadas e continua a dividir os analistas. Os que consideram que a China é uma potência status quo são, por exemplo, Robert Ross, ‘Beijing as a conservative power’, *Foreign Affairs* 76: 2, 1997, pp. 33–44. Alastair Iain Johnston, ‘Is China a status quo power?’, *International Security* 27: 4, Spring 2003. Outros autores argumentam que a China já é uma potência revolucionária pelo potencial de transformação que emana do país. Elizabeth C. Economy, ‘The game changer: coping with China’s foreign policy revolution’, *Foreign Affairs*, 89: 9, 2010.

<sup>8</sup> ‘Kissinger Sees Greater roles for Turkey’, *Wall Street Journal*, 12 October 2011, <http://blogs.wsj.com/emergingurope/2011/10/12/kissinger-sees-greater-role-for-turkey/>.

ameaçar o envio de um barco de guerra junto à costa de Israel, na sequência do assalto israelita a um barco com activistas turcos, que visa furar o bloqueio comercial de Israel à faixa de Gaza. Como em qualquer situação de confluência momentânea de dinâmicas divergentes, tanto o soft power turco como a retórica mais belicista encontrará os seus limites quando se estabilizar a situação na região do Médio Oriente.

## Cenários de multipolaridade

A diferença entre os percursos turco e chinês quanto ao seu relacionamento com a potência unipolar é que enquanto que a Turquia é aliada dos EUA e corre o risco de assumir o papel de substituição dos EUA na região do Médio Oriente pela gradual retirada destes da região, a China não é uma potência aliada dos EUA e estes estão a redefinir-se como uma potência asiática, precisamente para conter a afirmação da China.

Por isso o cenário quanto ao futuro modelo de ordem internacional multipolar quanto à distribuição de poder pode resumir-se a duas alternativas. Em primeiro lugar, uma transição para a multipolaridade concertada através de uma concertação entre grandes potências onde todas têm a mesma capacidade militar, e a capacidade máxima militar. Na prática tal grau de igualdade não acontecerá nas próximas décadas devido à enorme discrepância entre o poder militar Americano e todos os outros que se seguem. Nos outros domínios, essa concertação pode acontecer através do tradicional *balancing*, onde a multipolaridade é assegurada pelo contínuo controlo que as grandes potências exercem entre si para evitar que uma delas se torne hegemónica, ou através da negociação continua entre elas para garantir a estabilidade da multipolaridade.

Em segundo lugar, poderá afirmar-se uma multipolaridade desorganizada com riscos de não polaridade se a China prescindir de assumir as responsabilidades de uma grande potência. Tratar-se-ia de uma transição para uma multipolaridade não intencional, provocada por taxas de crescimento desiguais que produzem alterações na distribuição de poder dos Estados no sistema internacional (Gilpin 1981) sem que estas novas grandes potências sigam uma grande estratégia definida.

Em ambos os casos, a ordem existente não é invulnerável a tensões. Três factores permitem a diferenciação na análise das posições dos referidos países: o uso do conceito de soberania política, as intervenções internacionais e o uso da força e o papel das instituições internacionais.

Em primeiro lugar, o entendimento do conceito de soberania política é divergente. A ordem liberal consolidou-se, a partir de 1945, com base na afirmação do princípio da inviolabilidade da soberania dos Estados, promovendo a descolonização, a 'autoafirmação dos Estados' e a não ingerência nos assuntos internos. Desde o fim da Guerra Fria desenvolveu-se uma prática mais restritiva da soberania: o conceito de segurança humana juntamente com a noção pós-soberanista da 'autoafirmação dos povos' levou à prática selectiva de ingerência nos assuntos internos dos Estados e, mais recentemente, ao princípio da responsabilidade de proteger.

Como principais protagonistas da ordem liberal internacional, os EUA defendem uma posição liberal soberanista, ou seja, decorrente da perspectiva vestefaliana da soberania, base da criação do moderno sistema de Estados. Ao mesmo tempo é selectivamente normativa, porque a política de poder se conjuga com uma narrativa normativa, onde os EUA reconhecem validade ao princípio da ingerência nos assuntos internos de outro Estado (que não os EUA) quando isso se justifica por razões humanitárias e apoiadas pelos interesses norte-americanos. A China, por seu turno, defende uma perspectiva imperial, assumindo-se como soberanista vestefaliana, e rejeitando por isso a ingerência nos assuntos internos dos Estados. A Turquia assume uma postura intermédia, mas mais próxima da China, com tendência a reforçar esta componente no seu percurso de afirmação regional.

Em segundo lugar, o conceito da segurança do Estado alargou-se à segurança humana, para abranger as intervenções internacionais e uso da força militar para a protecção de civis. Como

referido, os EUA promoveram o princípio da ingerência por razões humanitárias de forma selectiva alargando assim a base normativa da ordem ocidental. Neste sentido, no mundo pós-Guerra Fria tem havido um aumento na produção do direito internacional sobre a segurança internacional, especialmente a segurança humana, com o desenvolvimento da nova norma de Responsabilidade de Proteger (R2P) e a criação do Tribunal Penal Internacional. Esta contínua redefinição da norma de intervenções internacionais e a sua transposição para a prática, muitas vezes através do recurso à força militar não é obviamente consensual.

A China, por exemplo, continua a invocar o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, da soberania do Estado e da inviolabilidade das fronteiras nacionais, invocando a Carta das Nações Unidas. Tem, por isso, uma narrativa mais restrita quanto à importância do conceito de segurança humana, sendo contra intervenções internacionais e o uso da força e exigindo, relativamente a intervenções internacionais que haja um acordo prévio por parte do Estado em cujo território a intervenção vai ocorrer.<sup>9</sup> Perante a hipótese de intervenção externa (americana) em Taiwan, a China é categórica na ameaça do uso da força quanto a Taiwan, por considerar tratar-se de um assunto interno chinês. A Turquia, à semelhança da China, rejeita a ingerência nos assuntos internos de outros Estados, mas reconhece que o conceito de segurança já não se pode limitar ao Estado.

O último factor que nos ajuda a diferenciar os comportamentos entre os três Estados aqui analisados é o papel que as instituições internacionais têm para cada um deles. Os EUA têm uma postura realista de instrumentalização das instituições para a manutenção da sua preponderância e da sua posição preferencial de hegemonia liberal, o que se revela no não pagamento das quotas como instrumento de pressão a instituições como a ONU ou a Unesco. A China aplica também uma postura realista de projecção da sua imagem no mundo, principalmente nos PVDs, e na parte Sul do globo e de propagação do modelo chinês e desenvolvimento económico através das instituições. Usa as instituições para influenciar a agenda internacional e redefinir regras e normas dentro da existente ordem internacional liberal.

Se durante a década de 1990 o instrumento privilegiado foi o relacionamento bilateral com os países vizinhos, durante as décadas de 2000 e 2010 passou a defender a diplomacia multilateral através de várias instituições (ASEAN+1; ASEAN+3; APEC, Conselho de Cooperação de Xangai, OMC). Trata-se um multilateralismo preferencialmente sem os EUA, com o qual a China espera aumentar a sua legitimidade internacional. Adicionalmente, a China utiliza a sua participação nas instituições internacionais para promover a multipolaridade.

Inevitavelmente os desafios que se colocam à ordem global no século XXI exigem ajustamentos de todos os Estados, cabendo às grandes potências estabelecidas e às potências emergentes um papel relevante na definição dos novos contornos de ordem que estão a emergir. O contexto de crise económica e financeira é favorável ao início de uma crise da ordem liberal internacional, que as potências emergentes irão aproveitar de diferentes formas para promover a substituição da unipolaridade. A análise demonstrou que, à data, ambas as categorias de potências, beneficiam da continuação da ordem internacional liberal assente num quadro normativo orientado por normas e direito internacional criadas pelo Ocidente. Se assim poderá permanecer dependerá em larga medida da racionalidade dos decisores políticos e da capacidade destes de articularem dinâmicas de cooperação com dinâmicas de competição sem provocarem alterações drásticas no modelo de ordenamento.

---

<sup>9</sup> Nicola P. Contessi, 'Multilateralism, intervention and norm contestation: China's stance on Darfur in the UN Security Council', *Security Dialogue* 41: 3, June 2010, pp. 323-344.

## Bibliografia

ARON, Raymond, *Peace and war: a theory of international relations*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1966.

BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977.

CLARK, Ian, 'Bringing hegemony back in: the United States and international order', *International Affairs*, 85:1, 2009, pp. 23-36.

CONTESSI, Nicola P., 'Multilateralism, intervention and norm contestation: China's stance on Darfur in the UN Security Council', *Security Dialogue* 41: 3, June 2010, pp. 323-344.

COX, Michael, 'Is the United States in decline—again? An essay', *International Affairs* 83:4, July 2007, pp. 643-53.

ECONOMY, Elizabeth C., 'The game changer: coping with China's foreign policy revolution', *Foreign Affairs*, 89: 9, 2010.

ETZIONI, Amitai, 'Is China responsible stakeholder?', *International Affairs*, 87:3, 2011, 539-553.

FERGUSON, Niall, 'Complexity and Collapse: Empires in the Edge of Chaos', *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 2, March/April 2010.

FOX, William T. R., 'The Politics of Survival and the Bases of World Public Order', *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting*, 53, 1959, p. 137-144.

FOX, William T. R., "The Super-Powers Then and Now", *International Journal*, 419, 1979-1980, pp. 417-436.

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, 1981.

HAASS, Richard, 'The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance?', *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 3, Maio-Junho 2008, pp. 44-56.

HERZ, John, 'Idealist Internationalism and the Security Dilemma', *World Politics* 50, 2:2, 1950, pp. 157-180.

HURRELL, Andrew, 'Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?', *International Affairs*, 82:1, 2006, pp. 1-19.

IKENBERRY, G. John, 'Liberalism and empire: logics of order in the American unipolar age', *Review of International Studies* 30: 4, 2004, pp. 609-30.

IKENBERRY, G. John, "The Rise of China and the Future of the West", *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, January/February 2008, pp. 23-37.

IKENBERRY, G. John, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.

JOHNSTON, Alastair Iain, 'Is China a status quo power?', *International Security* 27: 4, Spring

2003, pp

MEARSHEIMER, John J., *The tragedy of great power politics*, New York: Norton, 2001.

ROSECRANCE, Richard, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books, 1986.

ROSS, Robert, 'Beijing as a conservative power', *Foreign Affairs* 76: 2, 1997, pp. 33–44.

STEWART, Patrick, 'Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers', *Foreign Affairs*, 89:6, November/December 2010.

WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979.

ZAKARIA, Fareed, 'The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest', *Foreign Affairs*, 87: 3, Maio–Junho 2008, pp.

ZAKARIA, Fareed, *The Post-American World*, New York: PublicAffairs, 2008.

ZOELLICK, Robert, 'Whither China: From Membership to Responsibility?', National Committee on U.S.-China Relations, 21 Setembro 2005.

[http://www.ncuscr.org/files/2005Gala\\_RobertZoellick\\_Whither\\_China1.pdf](http://www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf)