

NOTA INTRODUTÓRIA

A ORDEM MUNDIAL EM DESORDEM: O REGRESSO GLOBAL DA GUERRA E O FIM DA PAZ

Daniel Marcos | Patricia Daehnhardt

O quadro geopolítico contemporâneo está em profunda mutação. O regresso do fenómeno da guerra entre os Estados e o retorno de conflitos armados em diversas regiões do mundo, numa intensidade e interligação não testemunhadas desde há décadas, leva-nos a questionar os pilares da ordem internacional criada desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A guerra da Rússia contra a Ucrânia ameaça a estabilidade da ordem de segurança euro-atlântica, mas não pode ser desarticulada da crescente instabilidade na Ásia Oriental, fruto da estratégia assertiva da China sobre Taiwan e Estados vizinhos. Por seu turno, a guerra em Gaza tem implicações para o Médio Oriente e para a crescente competição geopolítica entre as grandes potências. A intensificação destas guerras e destes conflitos e a afirmação de potências autocráticas revisionistas exacerbam tensões históricas e produzem repercussões sobre temas que vão para além das considerações tradicionais de segurança, como a segurança de infraestruturas críticas, a segurança marítima ou energética, ou as migrações. Os artigos deste dossiê resultam da análise que os oradores do Curso de Verão do IPRI-NOVA 2024 fizeram sobre «O regresso global da guerra: o fim da paz e a ordem mundial em desordem» e contribuem para a tentativa de mapeamento da emergente ordem geopolítica global resultante do fim da era do pós-Guerra Fria.

O mundo da política internacional em 2024 faz olhar com nostalgia para o breve «momento unipolar» do pós-Guerra Fria. Nesse período, os Estados Unidos da América (EUA) tinham uma assimetria de poder em relação às outras potências que permitiu um desanuviamento da tensão internacional, sobretudo no que diz respeito à competição entre as grandes potências. Ao longo da década de 1990 e mesmo nos primeiros anos do século XXI, a ordem internacional «baseada em regras», caracterizada por um conjunto de normas, de instituições e de valores que asseguravam a estabilidade das relações entre Estados e que promoviam a cooperação, a segurança e a estabilidade global, prevaleceu e alargou-se¹. Graças a ela, a paz entre grandes potências foi preservada, os espaços regionais, como a Europa, foram reconstruídos e reinventados e o desenvolvimento económico e a liberalização comercial permitiram um progresso global, não obstante o surgimento de várias dinâmicas de desigualdades do ponto de vista económico-social.

De acordo com vários autores, o momento charneira foi a crise do Lehman Brothers e a Guerra da Geórgia, ambas em 2008, que vieram demonstrar que os EUA estão, progressivamente, em declínio. Se tal é evidente em termos económicos – em que o peso relativo do poder económico mundial dos EUA diminuiu em comparação com a emergência de potências como a China e a Índia –, em termos político-militares assistimos a uma assertividade crescente das potências internacionais revisionistas que procuram disputar os princípios normativos definidos pelos EUA².

Desde então, ao longo da última década e meia, assistimos ao desenvolvimento de uma policrise, ou seja, um conjunto de várias crises em simultâneo, mas que não têm, necessariamente, uma lógica única ou uma interconexão clara entre elas. A crise na zona euro, desde 2009, a anexação ilegal da Crimeia pela Rússia, em 2014, a crise migratória, a partir de 2015, e o Brexit são apenas alguns dos desafios que caracterizam esta policrise. Como tal, ela gerou uma sensação de incerteza generalizada, fomentando perceções de disrupção coletiva, fruto da sobreposição de uma variedade de temas, desde o aumento da instabilidade geopolítica na Europa, no Médio Oriente e no Extremo Oriente, a crise pandémica da covid-19, até às desigualdades económicas exacerbadas pela inflação dos últimos dois anos³. Esta perceção leva-nos a questionar se, de alguma forma, não estamos a assistir ao fim de décadas de paz e, de certa maneira, ao início de um processo de desordem internacional, caracterizado pelo aumento da instabilidade, de conflitos regionais e de um regresso global da guerra como expressão do relacionamento entre os Estados.

Na teoria das Relações Internacionais, o conceito de *desordem*, em oposição ao de *ordem*⁴, está pouco sistematizado. Na sua base, este conceito é usado, simplesmente, como ausência de ordem, ou seja, de padrões de atividade, seguindo a lógica de Hedley Bull. Ou, então, o conceito é utilizado de uma forma imprecisa e alarmista, de acordo com os interesses ou a utilidade dados pelo investigador ou analista.

Olhando para a sua evolução, o conceito consolidou-se na sequência das duas guerras mundiais do século XX, partindo da ideia de existência de um domínio internacional separado nas relações sociais, em que conceitos como «soberania política» têm um papel central. Neste sentido, a desordem é, num primeiro momento, entendida de uma forma binária, por oposição à falta de ordem. Esta pode ser rompida de duas maneiras: ou através de conflitos entre Estados soberanos ou por movimentos que rompem as fronteiras soberanas, ou seja, processos ou acontecimentos que ameaçam a unidade e a estabilidade dos Estados⁵.

Estas formas opostas à(s) ordem(ns) emergem de várias maneiras. Em primeiro lugar, fruto da anarquia internacional que caracteriza as relações entre Estados soberanos. Em segundo lugar, através da incerteza ou da imprevisibilidade internacional, em resultado de uma falta de distinção nítida sobre os interesses dos atores, podendo desencadear uma conflitualidade aberta. O desrespeito pelo direito internacional seria a terceira razão pela qual emerge a desordem, dada a ausência de mecanismos eficazes

de imposição do direito e de sancionamento das violações do mesmo. Por último, devido à disfunção internacional provocada pela ineficácia das regras, das normas e das instituições internacionais.

Em suma, tal conceito de desordem pode e deve ser entendido como uma rutura da ordenação de comportamentos, regras e normas internacionais que acabam por produzir uma condição de instabilidade e imprevisibilidade nos assuntos internacionais. Finalmente, é importante salientar a ideia de que a desordem internacional é um processo contínuo e demorado. A rutura das regras existentes, as ações irresponsáveis ou transgressoras dos atores internacionais ou a disfuncionalidade da ordem existente promovem movimentos intersubjetivos, de aprofundamento da desordem, mas, também, de reordenamento⁴. De certa forma, a ordem mundial em desordem é o que se está a observar no presente, o que permite a construção e emergência de novas formas de ordenamento internacional.

O dossiê começa com um ensaio de Nuno Severiano Teixeira, que considera atravessarmos um momento de contestação da hegemonia americana e de emergência de uma ordem internacional caracterizada por uma polaridade complexa multinível refletida, no plano global, pela bipolaridade EUA-China e, nos planos regionais, pela multipolaridade de potências regionais. Esta ordem internacional estrutura-se em três subordens, nomeadamente, um Ocidente Global, liderado pelos EUA com *junior partners*, a Europa e os aliados asiáticos, e alianças, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte e as alianças no Pacífico; um Leste Global, liderado pela China com um *junior partner*; e, finalmente, o Sul Global, com uma narrativa pós-colonial e antiocidental.

Essa contestação da hegemonia americana teve na invasão da Ucrânia pela Federação Russa em fevereiro de 2022 o momento inicial de um processo de contestação aberta e declarada à ordem internacional liberal e trouxe de regresso o prisma da guerra global entre os Estados. Para Patricia Daehnhardt, a guerra na Ucrânia marcou o colapso da ordem de segurança europeia, o enfraquecimento da ordem internacional liberal e confirmou o fim da ordem unipolar. O contexto de aceleração da fase possivelmente mais aguda do momento de transição para uma nova ordem internacional, em que as potências revisionistas consideram que o que poderão vir a perder como consequência do seu revisionismo é menor do que os ganhos que poderão obter de uma transição forçada e acelerada da ordem internacional, dificulta a definição de uma nova ordem de segurança europeia.

No espaço pós-soviético, Licínia Simão debruça-se sobre a forma como a fragmentação política da União Soviética, desde a década de 1990, permitiu um reordenamento daquele espaço geográfico e a manutenção, continuada, de conflitos congelados que enfraquecem o valor das normas internacionais de resolução de conflitos. Esta situação é particularmente gravosa, numa época, considerada pela autora, como de transição de poder à escala global.

Olhando para o Extremo Oriente, Vasco Rato e Luís Tomé analisam a visão da China para a ordem mundial, bem como os impactos da questão de Taiwan para a instabilidade e contestação internacional. Vasco Rato demonstra como a emergência de uma nova arquitetura de segurança regional no Indo-Pacífico torna a questão de Taiwan central para a relação entre os EUA e a China. Num quadro de crescente confronto, o autor reflete como a Administração Biden procurou manter inalterada a política dos EUA em relação à questão da reunificação, mas que, em face da eleição de Donald Trump, podemos estar perante mudanças no relacionamento entre Washington e Taipei devido à abordagem transacional da *praxis* de Trump. A partir de uma análise da retórica chinesa, Luís Tomé inicia o seu artigo contextualizando a forma como a República Popular da China põe em causa a visão norte-americana de ordem internacional, fazendo esforços de transformação normativa baseados numa visão de «comunidade global de futuro partilhado», atraindo os países do Sul Global, em particular.

Mas não são só as dimensões tradicionais de segurança que estão a ser postas em causa. Debruçando-se sobre o tema da infraestrutura da globalização, Tomé Gomes Ribeiro analisa como o regresso da desordem mundial transforma o controlo sobre as infraestruturas da globalização numa arena de competição entre as grandes potências, e argumenta que à medida que a hegemonia norte-americana é crescentemente contestada por outras potências – principalmente a China – a questão do controlo de infraestruturas críticas no regresso da multipolaridade se torna cada vez mais problemática.

No Médio Oriente, Joana Ricarte trata aquele que é um dos conflitos ativos a que a comunidade internacional presta mais atenção. Focando-se na questão da insegurança ontológica que o ataque do Hamas contra Israel em outubro de 2023 provocou, a autora demonstra como este conflito deve ser entendido no seu contexto histórico, com mais de setenta e cinco anos. Baseado numa polarização das sociedades árabes e israelita, a compreensão da guerra em Gaza pode facilitar a compreensão da desordem global e promover uma transformação na sociedade internacional através de novas leituras sobre a questão.

Em regiões ou espaços geográficos menos mediáticos, nomeadamente o Afeganistão e o Sudão, Ricardo Alexandre e Alexandra Magnólia Dias lidam com o que se pode intitular de «conflitos esquecidos». Ricardo Alexandre reflete sobre as características políticas e socioeconómicas do Afeganistão três anos após a saída caótica dos EUA e das forças da coligação internacional que permaneciam naquele país da Ásia desde 2001. Através de testemunhos pessoais e de várias fontes primárias disponíveis, analisa-se de que forma é que há a possibilidade de se iniciar um processo de diálogo intra-afegão que diminua o isolamento internacional do Afeganistão, um país que vive uma crise humanitária profunda e que, cada vez mais, se está a tornar um palco de competição geoestratégica das potências regionais, que procuram ocupar o lugar deixado vago pelos EUA.

Também Alexandra Magnólia Dias analisa a forma como a falta de cobertura mediática da atual guerra civil do Sudão, com a comunicação internacional a privilegiar os con-

fitos no Médio Oriente e na Europa de Leste, promove a manutenção da beligerância e a dificuldade de promoção de soluções de mediação que ponham termo a este conflito. Face ao prolongamento deste, a autora questiona-se sobre quais as possibilidades de envolvimento da sociedade civil nos esforços de paz de forma a pôr cobro ao conflito, em si, e à crise humanitária a ele associada.

Como esperamos que fique claro pela leitura deste dossiê, estamos a viver momentos relevantes de reordenamento internacional, em que, como nos diz John Ikenberry no seu mais recente artigo, a «história mudou de curso, empurrando o mundo de volta na direção de agrupamentos geopolíticos e ideológicos»⁷. É, pois, altura de refletirmos sobre essas mudanças e quais as suas consequências. **RI**

Daniel Marcos Professor auxiliar da NOVA FCSH e investigador do IPRI-NOVA. Dedicar-se à investigação nas áreas da história das relações internacionais, relações transatlânticas e análise de política externa. Recentemente, publicou *Entre o Império e a NATO: Portugal e os Estados Unidos*

(1949-1961) (Imprensa de História Contemporânea, 2022).

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | danielmarcos@fcs.unl.pt

Patricia Daehnhardt Investigadora integrada no IPRI-NOVA e assessora no Instituto da Defesa Nacional. A sua investigação centra-se na política externa, de segurança e defesa da Alemanha, na NATO, nas relações transatlânticas e na ordem euro-atlântica.

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | patricia.daehnhardt@ipri.pt

NOTAS

¹ Sobre este assunto, ver KUNDNANI, Hans – *What Is the Liberal International Order?*. Consultado em: 4 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gmfus.org/news/what-liberal-international-order>; IKENBERRY, G. John – «The future of the liberal world order: internationalism after America». In *Foreign Affairs*. Vol. 90, N.º 3, 2011, pp. 56-68.

² GASPAR, Carlos – *O Mundo de Amanhã: Geopolítica Contemporânea*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.

³ Sobre o conceito de policrise, ver TOOZE, Adam – *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londres: Viking, 2018.

⁴ Sobre este tema, o texto seminal é o de BULL, Hedley – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres: Macmillan, 1977.

⁵ MCKEIL, Aaron – «On the concept of international disorder». In *International Relations*. Vol. 35, N.º 2, 2021, pp. 197-215.

⁶ *Ibidem*.

⁷ IKENBERRY, G. John – «Three worlds: the West, East and South and the competition to shape global order». In *International Affairs*. Vol. 100, N.º 1, 2024, pp. 121-138. Tradução livre dos autores.

BIBLIOGRAFIA

BULL, Hedley – *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Londres: Macmillan, 1977.

GASPAR, Carlos – *O Mundo de Amanhã: Geopolítica Contemporânea*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2020.

IKENBERRY, G. John – «The future of the liberal world order: internationalism after America». In *Foreign Affairs*. Vol. 90, N.º 3, 2011, pp. 56-68.

IKENBERRY, G. John – «Three worlds: the West, East and South and the competition to shape global order». In *International Affairs*. Vol. 100, N.º 1, 2024, pp. 121-138. DOI: 10.1093/ia/iad284.

KUNDNANI, Hans – *What Is the Liberal International Order?*. Consultado em: 4 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.gmfus.org/news/what-liberal-international-order>.

MCKEIL, Aaron – «On the concept of international disorder». In *International Relations*. Vol. 35, N.º 2, 2021, pp. 197-215. DOI: 10.1177/004711782092228.

TOOZE, Adam – *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Londres: Viking, 2018.