

A ORDEM INTERNACIONAL ENTRE PASSADO E FUTURO UMA PERSPETIVA HISTÓRICA¹

Nuno Severiano Teixeira

INTRODUÇÃO

As pessoas normais, quando viajam de comboio, gostam de ir sentadas no sentido da marcha do comboio. Os historiadores, pelo contrário, sentam-se no sentido contrário à marcha do comboio e vão vendo o que fica para trás com a passagem do tempo. É isso que lhes permite observar o seu objeto com maior distância, e quiçá com maior objetividade, à medida que o comboio avança.

É essa viagem que esta reflexão quer fazer olhando para trás, para a ordem internacional, desde 1945 aos nossos dias.

Ora, este é um exercício em que estou a «meter a foice em ceara alheia». Por isso, peço antecipadamente, não um, mas dois descontos: o primeiro, aos teóricos das Relações Internacionais, porque, não sendo um deles, estou a meter-me em «altas cavalarias» que não me pertencem; o segundo, aos historiadores, porque esta é mais uma reflexão ensaística e menos um trabalho historiográfico – e, embora assente numa sólida bibliografia teórica, carece de trabalho empírico.

A ORDEM INTERNACIONAL

Os teóricos das Relações Internacionais que têm estudado as questões da ordem internacional – e recorro aqui a Henry Kissinger² – consideram dois elementos fundamentais para a identificação de uma determinada ordem internacional: a polaridade e a legitimidade. Isto é, por um lado, o arranjo ou a configuração da distribuição material do poder mundial: a balança dos poderes e os polos que a estruturam.

RESUMO

O objetivo deste ensaio é o de uma breve reflexão sobre a evolução da ordem internacional desde 1945 até aos nossos dias. De acordo com a literatura científica sobre o tema, parte-se da definição teórica do conceito de «ordem internacional» nas suas duas componentes principais: a polaridade e a legitimidade. Em seguida, percorre-se o período entre 1945 e 2024 e procura-se definir os invariantes históricos que podem caracterizar as três ordens internacionais correspondentes aos três momentos históricos que as enformam: a bipolaridade da Guerra Fria; a unipolaridade do pós-Guerra Fria; e a polaridade complexa e multinível do segundo pós-Guerra Fria, que caracteriza a ordem internacional em mudança nos dias de hoje. O argumento final é o de que na transição da ordem internacional em curso está em causa não só um novo tipo de polaridade, mas também uma crise da legitimidade e do próprio sentido da ordem internacional.

Palavras-chave: ordem internacional, polaridade, crise de legitimidade.

ABSTRACT

THE INTERNATIONAL ORDER
BETWEEN PAST AND FUTURE:
A HISTORICAL PERSPECTIVE



This essay aims to reflect briefly on the evolution of the international order since 1945 to the present day. In line with the academic literature on the subject, it begins with a theoretical definition of the concept of ‘international order’ in its two main components: polarity and legitimacy. It then looks at the period between 1945 and 2024 and tries to define the historical invariants that can characterise the three international orders corresponding to the three historical moments that shaped them: the bipolarity of the Cold War, the unipolarity of the post-Cold War period, and the complex, multi-level polarity of the second post-Cold War period, which characterises the changing international order today. The final argument is that the ongoing transition of the international order involves not only a new kind of polarity but also a crisis of legitimacy and the meaning of the international order itself.

Keywords: international order, polarity, crisis of legitimacy.

E, por outro, o conjunto de regras e normas comumente aceites, que regulam a balança e fazem com que uma determinada ordem seja aceite como legítima.

Vou agora sentar-me no comboio no sentido inverso da marcha e desde 1945 até aos dias de hoje distingo, claramente, três períodos históricos a que correspondem outras tantas ordens internacionais: a Guerra Fria, marcada pela bipolaridade heterogénea, para usar o conceito de Raymond Aron³; o pós-Guerra Fria, marcado pela unipolaridade americana; e o segundo pós-Guerra Fria, por uma ordem internacional em transição em que vivemos. O comboio ainda está perto, vai a grande velocidade e a curta distância temporal não permite distinguir com clareza: bipolaridade, multipolaridade, apolaridade, ou todas em simultâneo? Mas há uma coisa que é já clara: a erosão da unipolaridade americana.

A GUERRA FRIA

A Guerra Fria é caracterizada pela bipolaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética. O mundo estava dividido rigorosamente ao meio e em todos os planos.

No plano económico, entre o capitalismo e o socialismo. No plano político, entre a democracia liberal e a democracia popular. E no plano militar, entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, na sigla inglesa) e o Pacto de Varsóvia. São dois blocos completamente rígidos e fechados. Rígidos, porque sem nenhuma autonomia interna no interior do bloco, até à crise dos mísseis de Cuba, em 1961, e com muito pouca, durante a *détente* e até ao fim do sistema. Fechados, porque separados, estanques e sem relações externas fora do seu bloco. A ordem internacional está estruturada em dois polos: o bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos, e o bloco de leste, liderado pela União Soviética. Há, depois, um terceiro grupo de Estados que não se integra em nenhum dos blocos e nem sequer se identifica como um bloco. É um magma indiferenciado de países afro-asiáticos muito diferentes, mas que têm em comum o facto de terem saído recentemente dos processos de descolonização. Recusam integrar os blocos e identificam-se, por isso mesmo, como «não-alinhados». Ora, em 1952, um célebre demógrafo francês – Alfred Sauvy –, para caracterizar este grupo afro-asiático e não-alinhado, recorre à analogia com o Antigo Regime estruturado em clero, nobreza e terceiro estado, e designa-o como «terceiro mundo». O primeiro mundo, o ocidental; o segundo mundo, o leste; e o terceiro mundo, o não-alinhado. Ora, esta ordem internacional estruturada em três mundos correspondia não só à distribuição do poder mundial, como era aceite por todos e, por isso, tida como legítima.

Vale a pena acrescentar uma nota que agradará aos pós-positivistas: é que a legitimidade não vinha apenas da correspondência entre a distribuição material do poder e as regras e normas que o regiam, mas também do facto de os três mundos partilharem a mesma narrativa e, portanto, atribuírem o mesmo sentido à ordem internacional.

Esta ordem persiste até ao fim da Guerra Fria. Com o colapso do império soviético, a reunificação da Alemanha e as derivas pós-soviéticas na Europa Central e de Leste desaparece o segundo mundo – e, conseqüentemente, a bipolaridade, e, com ela, o primeiro mundo. Sem o primeiro e o segundo, o terceiro mundo deixa de fazer sentido e estes países passam a designar-se «países em desenvolvimento».

O PÓS-GUERRA FRIA

O pós-Guerra Fria é caracterizado pela unipolaridade americana. Começa no fim da Guerra Fria com a derrota da União Soviética, a vitória dos Estados Unidos e a universalização do modelo ocidental, ou, melhor dizendo, do modelo americano. Um modelo caracterizado por três princípios fundamentais: a economia de mercado e o livre-comércio, no plano económico; a democracia liberal e o Estado de direito, no plano político; e as instituições e a ordem multilateral, no plano internacional. Isto é, a liderança internacional que os Estados Unidos exerceram no bloco ocidental, durante a Guerra Fria, universaliza-se e torna-se global, durante o pós-Guerra Fria. É o momento unilateral americano e muitos pensaram que fosse o triunfo definitivo da ordem internacional liberal. É o tempo do «fim da história» de Francis Fukuyama⁴ e dos debates sobre a «hegemonia benévola» ou o império americano.

Fosse uma coisa ou outra, o certo é que a balança de poderes deixa de funcionar e entra-se numa ordem unipolar. A hegemonia americana é incontestável e incontestada. E, mais do que isso, aceite como legítima. Império ou não, benévola ou não, a hegemonia americana não só assentava a sua legitimidade no poder global, como todos os atores partilhavam a mesma narrativa e o mesmo sentido sobre a ordem internacional.

O 11 de Setembro marca o princípio do fim da unipolaridade americana e o início da sua erosão. A invasão do Iraque e as suas consequências internacionais confirmam essa tendência e mudam completamente a narrativa. Já não é «o fim da história» de Francis Fukuyama, é «o choque de civilizações» de Samuel P. Huntington⁵.

A partir deste momento-chave, segue-se uma sucessão vertiginosa de acontecimentos que aceleram a erosão da hegemonia e o declínio da unipolaridade americana: a crise financeira de 2008, a eleição e o primeiro mandato de Donald Trump, a pandemia, as guerras na Ucrânia e no Médio Oriente, e, finalmente, o regresso de Trump.

O 11 DE SETEMBRO MARCA O PRINCÍPIO DO FIM DA UNIPOLARIDADE AMERICANA E O INÍCIO DA SUA EROÇÃO. A INVASÃO DO IRAQUE E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS INTERNACIONAIS CONFIRMAM ESSA TENDÊNCIA E MUDAM COMPLETAMENTE A NARRATIVA.

O SEGUNDO PÓS-GUERRA FRIA

O comboio continua a deslocar-se a alta velocidade e à medida que se aproxima do presente a paisagem parece menos nítida. Mas uma coisa é já clara: o modelo americano e a ordem internacional liberal, até agora incontestáveis e incontestados, passam a ser objeto de contestação. A tendência está em marcha, mas a primeira tomada de posição pública perante a comunidade estratégica internacional dá-se em fevereiro de 2007 na Conferência de Segurança de Munique. O Presidente Putin diz, com todas as letras, que «a ordem americana não interessa e não é boa para a Rússia». Eu tinha responsabilidades políticas nessa altura, estava na Conferência, sentado na terceira ou quarta fila, mas vi a sala incrédula com o que estava a ouvir e a surpresa e o terror estampados na cara do senador John McCain, sentado na primeira fila.

A partir de então a contestação à hegemonia americana desenvolve-se em duas dimensões paralelas: uma, no plano interno; outra, no plano internacional.

No plano interno, a contestação da hegemonia americana e da ordem internacional liberal é poderosa e vem da própria administração americana. Iniciou-se com a primeira Administração Trump em 2017 e sairá, certamente, confirmada e reforçada com a segunda administração em 2025. Desde o segundo pós-guerra, a prioridade estratégica da política externa americana foi consensual entre democratas e republicanos. E fosse sob a forma da defesa dos interesses ou da exportação dos valores, foi sempre orientada para a liderança mundial e a hegemonia internacional dos Estados Unidos. Isto é, uma América virada para fora: primeiro, para a Europa; depois, para o Médio Oriente; e, finalmente, para o Indo-Pacífico. Ao contrário, Donald Trump rompe com essa tradição da política externa americana e vira a América para dentro. É esse o significado de «América first». Recupera uma política jacksoniana, para usar a classificação de Walter Russell Mead⁶, que considera a América como «a terra prometida». Terra prometida que está constantemente ameaçada do exterior e que tem de ser permanentemente defendida. Contra os imigrantes, é preciso expulsá-los e criar muros; contra os produtos e as tecnologias estrangeiras, é preciso levantar tarifas alfandegárias; contra as outras culturas e identidades, é preciso limitar-lhes os direitos. Ora, nesse sentido, não só abandona a prioridade à hegemonia mundial, como contesta, um por um, todos os princípios da ordem liberal fundada e liderada pelos Estados Unidos: contra o livre-comércio, uma política protecionista, no plano económico; contra a democracia liberal, o Estado de direito e o sistema de *checks and balances*, o iliberalismo populista e o «engrandecimento» do executivo, no plano político; contra a ordem multilateral, um bilateralismo transacional e a retração dos Estados Unidos de várias instituições multilaterais e regimes internacionais. Como na política internacional não há vazios de poder, como é natural, outros atores tenderão a preenchê-lo.

No plano internacional, a contestação à hegemonia americana regista-se a dois níveis: o global e o regional. No plano global é a emergência da China como grande potência

que vem disputar a hegemonia americana e iniciar um processo clássico de rivalidade hegemónica entre a potência dominante e a potência emergente. Processo que está a passar por todos os passos históricos característicos desse tipo de rivalidade tão bem descrito por Graham T. Allison⁷. Primeiro, a guerra comercial e de tarifas, no plano económico. Segundo, a guerra sobre o controlo das novas tecnologias, da inteligência artificial e dos semicondutores, no plano tecnológico (que os casos da Huawei e do TikTok tão bem ilustram). Terceiro, a criação de zonas de influência, a partir de grandes projetos de investimento e penetração económica, mas que não escondem a procura de influência política, como é o caso da chamada «Nova Rota da Seda» («One Belt One Road»). E, finalmente, os grandes investimentos no sector da defesa e a constituição de uma verdadeira potência militar capaz de rivalizar com a potência dominante, como começa a fazer sentir-se nos mares do sul da China.

Mas a disputa à hegemonia americana não se limita à rivalidade global. Regista-se também no plano regional. Ao contrário do que acontecia na Guerra Fria, em que o funcionamento dos blocos era fechado, rígido e sem autonomia interna, emerge, hoje, um conjunto de potências regionais com autonomia para se transformarem em polos estruturantes, não da cena internacional, mas da sua área regional. Não têm capacidade para disputar a hegemonia global, mas sim no plano regional. São os casos da Índia, do Brasil, da África do Sul, da Indonésia ou da Turquia.

UMA ORDEM INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO

Para onde caminha a ordem internacional? É difícil dizer. Trata-se de uma ordem internacional ainda em transição, embora seja já possível identificar algumas tendências.

Se tivesse de caracterizar a ordem internacional, hoje, diria que se pode fazê-lo em três níveis: no plano global, caracteriza-se pela bipolaridade entre os Estados Unidos e a China, típica da rivalidade hegemónica; no plano regional, caracteriza-se pela multipolaridade resultante da emergência de várias potências regionais, que procuram tornar-se polos estruturantes nas suas respetivas áreas regionais; e, finalmente, um terreno comum, que é o da interdependência complexa das economias (para usar o conceito de Robert Keohane e Joseph Nye⁸, agora potenciado pela globalização).

De um ponto de vista teórico, poderia identificar-se como uma ordem internacional de polaridade complexa e multinível.

Aqui chegados, talvez valha a pena regressar a Alfred Sauvy e à metáfora dos três estados do Antigo Regime, pois, no quadro dessa polaridade complexa e multinível, parece que se caminha uma outra vez para uma ordem internacional estruturada em três subordens, ou três mundos. Primeiro, o Ocidente Global ou Alargado, liderado pelos Estados

NO QUADRO DESSA POLARIDADE COMPLEXA
E MULTINÍVEL, PARECE QUE SE CAMINHA UMA
OUTRA VEZ PARA UMA ORDEM INTERNACIONAL
ESTRUTURADA EM TRÊS SUBORDENS,
OU TRÊS MUNDOS.

Unidos com *junior partners* na Europa e na Ásia: a União Europeia e o Reino Unido; o Japão, a Coreia, a Austrália e a Nova Zelândia. É de todos o mais estruturado e institucionalizado. Segundo, o Leste Global, liderado pela China, com a Rússia como *junior partner*, em estruturação pela «amizade sem limites» entre Vladimir Putin e Xi Jinping. A este grupo vêm juntar-se, pela relação recente com a Rússia, a Coreia do Norte e o Irão. E, terceiro, o Sul Global. De todos, é o menos estruturado e constituído por um magma de países muito diferentes em dimensão, em posição geográfica, em desenvolvimento económico e em regime político. Há grandes e pequenos, ricos e pobres, democracias e ditaduras. Não têm coesão nem identidade, mas têm uma coisa em comum: uma narrativa que os une e funciona – uma narrativa pós-colonial e antiocidental.

Ora, estes grupos, ao contrário dos blocos da Guerra Fria, funcionam de forma aberta e flexível e a autonomia de que beneficiam permite a certas potências relações de cooperação significativas dentro e fora do seu grupo: no plano económico, por causa da interdependência estrutural das economias potenciada pela globalização que liga, por exemplo, a economia chinesa à Europa ou aos Estados Unidos; no plano político e da segurança, porque há questões globais que exigem soluções globais de cooperação internacional como o terrorismo transnacional, a proliferação nuclear ou a mudança climática. E porque existem ainda os *global commons*.

Isto é o que diz respeito à dimensão material da distribuição do poder mundial. Mas qual é a situação da legitimidade da atual ordem internacional? Corresponderá o conjunto de regras e normas aceites anteriormente como legítimas à atual distribuição do poder mundial? Eu diria, cada vez menos. Ora, essa *décalage* crescente entre a distribuição material do poder e as regras e normas que a regem é, por si só, geradora de uma crise de legitimidade. G. John Ikenberry demonstrou-o bem⁹.

Até aqui, porém, está-se em terreno conhecido. Porque no passado também se estava

O QUE É NOVO AGORA É QUE HÁ MAIS DE UMA NARRATIVA. HÁ OUTRAS NARRATIVAS, DIVERSAS E ALTERNATIVAS. E, MAIS DO QUE ISSO, CADA UMA TRANSPORTA UM SENTIDO DIFERENTE DA ORDEM INTERNACIONAL.

contra ou a favor da ordem vigente. Mas a narrativa sobre a ordem era só uma e o sentido que se lhe atribuía era o mesmo. Ora, o que é novo agora é que há mais de uma narrativa. Há outras narrativas, diversas e alternativas. E, mais do que isso, cada uma transporta um sentido diferente da ordem

internacional. Significa isto que cada grupo ou bloco tem uma narrativa diferente e atribui um sentido diferente à ordem internacional¹⁰.

CONCLUSÃO

Em conclusão: há uma rivalidade hegemónica clássica sobre o domínio do poder material, mas, como a narrativa se transformou ela própria em campo de batalha, há, simultaneamente, uma disputa simbólica sobre o controlo da narrativa e do sentido da ordem internacional.

Mais do que uma crise de legitimidade da ordem internacional, há uma crise do sentido da ordem internacional. **RI**

Data de receção: 4 de dezembro de 2024 | Data de aprovação: 15 de dezembro de 2024

Nuno Severiano Teixeira Professor catedrático e presidente do IPRI-NOVA. Serviu como ministro da Administração Interna (2000-2002) e ministro da Defesa (2006-2009) do Governo português. Foi *visiting professor* na Universidade Georgetown (2000 e 2017-2019), *visiting scholar* na Universidade da Califórnia, Berkeley (2004) e *senior visiting scholar* no Instituto Universitário Europeu, Florença (2010). As suas últimas publicações incluem os

livros *The Portuguese at War* (Sussex University Press, 2020), *Políticas de Defesa em Portugal* (cocoord. com Helena Carreiras, Instituto da Defesa Nacional, 2023), *Dicionário Portugal Multilateral* (cocoord. com Alice Cunha, Almedina, 2023) e *Mundo às Avestas* (Tinta-da-china, 2023).

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

NOTAS

¹ Este texto reproduz no essencial uma comunicação ao Curso de Verão do IPRI-NOVA, «Reglobalização da guerra e a ordem mundial em transformação», realizado em Óbidos, em setembro de 2024.

² KISSINGER, Henry – *World Order*. Harlow: Penguin Books, 2015.

³ ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.

⁴ FUKUYAMA, Francis – *The End of History and the Last Man*. Nova Iorque: The Free Press, 1992.

⁵ HUNTINGTON, Samuel P. – *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1996.

⁶ MEAD, Walter Russell – «The Jacksonian revolt: American populism and the liberal order». In *Foreign Affairs*. Vol. 96, março-abril de 2017, pp. 2-7.

⁷ ALLISON, Graham T. – *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?*. Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

⁸ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. –

Power and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown, 1977.

⁹ IKENBERRY, G. John – *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven e Londres: Yale University Press, 2020; IKENBERRY, G. John – «The end of liberal international order?». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 1, 2018, pp. 7-23.

¹⁰ BADIE, Bertrand – *Pour une approche subjective des Relations Internationales*. Paris: Odile-Jacob, 2023.

BIBLIOGRAFIA

ALLISON, Graham T. – *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?*. Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.

BADIE, Bertrand – *Pour une approche subjective des Relations Internationales*. Paris: Odile-Jacob, 2023.

FUKUYAMA, Francis – *The End of History and the Last Man*. Nova Iorque: The Free Press, 1992.

HUNTINGTON, Samuel P. – *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova Iorque: Simon and Schuster, 1996.

IKENBERRY, G. John – «The end of liberal international order?». In *International Affairs*. Vol. 94, N.º 1, 2018, pp. 7-23.

IKENBERRY, G. John – *A World Safe for Democracy: Liberal Internationalism and the Crises of Global Order*. New Haven e Londres: Yale University Press, 2020.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. – *Power*

and Interdependence: World Politics in Transition. Boston: Little, Brown, 1977.

KISSINGER, Henry – *World Order*. Harlow: Penguin Books, 2015.

MEAD, Walter Russell – «The Jacksonian revolt: American populism and the liberal order». In *Foreign Affairs*. Vol. 96, março-abril de 2017, pp. 2-7.