

CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL

LUIS TOMÉ

ltome@autonoma.pt

Professor Catedrático na Universidade Autónoma de Lisboa (Portugal), onde é Director do Departamento de Relações Internacionais, Director da unidade de investigação OBSERVARE-Observatório de Relações Exteriores e Coordenador do Doutoramento em Relações Internacionais: Geopolítica e Geoeconomia Investigador nas áreas das Relações Internacionais, Geopolítica e Estudos de Segurança especializado nas regiões Euro-Atlântica, EurAsiática e Ásia-Pacífico. É autor e coautor de mais de uma dezena de livros e de inúmeros ensaios e artigos publicados nas revistas da especialidade.

Resumo

O que significa “ordem liberal”? E devemos distinguir entre “ordem mundial” e “ordem internacional”? Em que bases emergiu a ordem liberal e quais os factores que contribuem para a sua erosão? Este artigo procura responder a estas questões, num texto dividido em quatro partes. Na primeira, explicamos o sentido de “ordem” nas relações internacionais (RI), a diferenciação entre ordem “internacional” e “mundial” e a nossa concepção de “ordem internacional liberal”. Na segunda, justificamos o paradoxo de considerarmos que a ordem liberal foi construída sobre o que muitos apelidam de “sistema vestefaliano” embora rejeitemos essa designação e tipificação e, por outro lado, a tentativa inicial de construir uma ordem liberal mundial a seguir à I Guerra Mundial, bem como a sua rápida desconstrução. Na terceira parte demonstramos a edificação e consolidação de uma ordem liberal após a II Guerra Mundial, no quadro de uma ordem mundial mais ampla em contexto de Guerra Fria. E na quarta evidenciamos que essa ordem liberal se “mundializou” desde o fim da Guerra Fria, mas que esse processo ocorreu por entre paradoxos e ambivalências que contribuem para a sua desconstrução.

Palavras chave

Ordem Internacional, Ordem Mundial, Liberalismo, Relações Internacionais, História

Como citar este artigo

Tomé, Luis (2021). Construção e Desconstrução da Ordem Internacional Liberal. Janus.net, e-journal of international relations. Dossiê temático 200 anos depois da Revolução (1820-2020), VOL12 N2, DT1, Dezembro de 2021. Consultado [em linha] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT0121.6>

Artigo recebido em 30 de Agosto de 2021 e aceite para publicação em 13 de Outubro de 2021





CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DA ORDEM INTERNACIONAL LIBERAL

LUIS TOMÉ

Introdução

Alguns dos debates mais emblemáticos e intensos nas Relações Internacionais incidem sobre a caracterização da ordem internacional. Curiosamente, as muitas visões distintas e contrastantes convergem na percepção de erosão da “ordem liberal”, tanto entre os seus defensores como entre os seus opositores, alvitando desde «*O Fim da Ordem Mundial Americana*» (Acharya, 2014) a «*Uma Nova Ordem Mundial Made in China*» (Gazibo e Chantal, 2011), «*Ordem Mundial 2.0*» (Haass, 2017), «*um Mundo Pós-Occidental*» (Flockhart et al., 2014), «*A Emergência do Resto*» (Beeson, 2020: 17-27) ou «*O Regresso da Anarquia*» (Gaspar, 2019). Se para uns terá chegado ao fim a ordem liberal «*que nunca existiu*» (Barnet, 2019; Ferguson e Zakaria, 2017), para outros «*a ordem liberal está viciada*» (Colgan e Keohane, 2017) e outros questionam «*Porque é que o Internacionalismo Liberal Falhou*» (Mead, 2021) ou se «*A China Já Ganhou*» (Mahbubani, 2020). Enquanto alguns entendem que a ordem liberal é uma espécie de regime constitucional da sociedade internacional e que, portanto, a sua continuidade não depende das oscilações estratégicas das grandes potências, incluindo os Estados Unidos (Ikenberry e Nexon, 2019), outros consideram que a ordem liberal só pode existir num sistema unipolar «*onde o Estado líder é uma democracia liberal*» (Mearsheimer, 2019: 7) ou que «*Trump pode ser o catalisador involuntário para uma era mais equitativa... um mundo multipolar*» (Deo and Phatak, 2016). Se uns consideram os EUA um *hegemon* benigno (Monteiro, 2014; Ikenberry e Nexon, 2019, Mearsheimer, 2018), outros condenam o “hegemonismo” dos EUA e esperam que «*Um período de colapso abra possibilidades de criação de uma nova ordem mundial; esperançosamente, uma ordem mais justa, estável e pacífica do que tem sido experienciado*» (Karaganov e Suslov, 2019: 72). Se uns falam na emergência de uma “segunda” Guerra Fria ou até que EUA e China poderão estar «*destinados a entrar em Guerra*» (Allison, 2017), outros acreditam que «*Não Haverá uma Nova Guerra Fria*» (Christensen, 2021; Nexon, 2021) ou propõem um “novo concerto de potências” que «*Previna a Catástrofe e Promova Estabilidade num Mundo Multipolar*» (Hass e Kupchan, 2021). E enquanto para uns a ordem internacional liberal «*estava destinada a falhar desde o início, pois continha as sementes da sua própria destruição*», e que será inevitavelmente substituída por uma «*ordem realista*» (Mearsheimer, 2019: 7-9), outros sustentam que é possível salvar a ordem liberal através de um «*novo consenso normativo*» (Kupchan, 2014 e Hass, 2021) ou reformando-a (Colgan e Keohane, 2017 e Kundnani, 2017).



A estes debates somam-se confusões conceptuais promovidas também por dirigentes políticos. Por exemplo, o Presidente Francês Emmanuel Macron, num discurso na Assembleia-Geral da ONU, falou numa profunda crise na «*ordre international libéral westphalien*», transcrita como «*Westphalian liberal world order*» na versão oficial em inglês (Macron, 2018)¹. Ou seja, Macron não só se refere a uma “ordem liberal vestefaliana” (portanto, assumindo numa mesma o que para muitos são duas ordens distintas e opostas, a vestefaliana e a liberal) como usa indistintamente ordem “internacional” e “mundial” apenas com variação no idioma em que se exprime.

Mas o que significa “ordem liberal”? E devemos distinguir “ordem mundial” e “ordem internacional” ou significam o mesmo? Por outro lado, em que bases emergiu a ordem liberal e quais os factores que contribuem para a sua erosão e crise? Este artigo procura responder a estas questões, explorando a construção da ordem internacional liberal e as várias razões que explicam a sua desconstrução, perscrutando também os seus elementos constitutivos e os dilemas e contradições que lhe são inerentes.

Em linha com outros trabalhos nossos, seguimos aqui uma “abordagem eclética”² e as “teorias da complexidade”³. Com base num modelo descritivo-analítico, e apoiado em literatura especializada e documentos e discursos oficiais, apresentamos os nossos argumentos num texto dividido em quatro partes. Na primeira, explicamos o sentido de “ordem” nas relações internacionais, a diferenciação entre ordem “internacional” e “mundial” e a nossa concepção de “ordem internacional liberal”. Na segunda justificamos o paradoxo de considerarmos que a ordem liberal foi construída sobre o que muitos apelidam de “sistema vestefaliano” embora rejeitemos essa designação e tipificação e, por outro lado, a tentativa inicial de construir uma ordem liberal mundial a seguir à I Guerra Mundial, bem como a sua rápida desconstrução. Na terceira parte demonstramos a edificação e consolidação de uma ordem liberal após a II Guerra Mundial, no quadro de uma ordem mundial mais ampla em contexto de Guerra Fria. E na quarta evidenciamos que essa ordem liberal se “mundializou” desde o fim da Guerra Fria, mas que esse processo ocorreu por entre paradoxos e ambivalências que contribuem para a sua desconstrução.

¹ A frase completa de E. Macron é a seguinte, nas duas línguas: «*Nous vivons aujourd’hui une crise profonde de l’ordre international libéral westphalien que nous avons connu*» / «*We are currently experiencing a deep crisis of the Westphalian liberal world order that we have known*».

² A abordagem eclética assume que nenhuma das tradições de pesquisa/paradigmas/teorias convencionais das RI, isoladamente e por si só, consegue abarcar e explicar toda a realidade internacional que, por natureza, é complexa, dinâmica, imprevisível, adaptativa e coevolutiva. Assim, limitando o risco de *a priori* alienar aspectos que podem ser cruciais, com pragmatismo e prudência, a abordagem eclética ultrapassa as “expectativas naturais” dessas teorias, combina diferentes hipóteses explicativas e aproveita o potencial das complementaridades – aspecto ainda mais relevante pelas visões e propostas opostas e com que frequentemente se digladiam as teorias liberais, realistas, construtivistas, sistémicas, funcionalistas, estruturalistas, críticas e outras a respeito da ordem internacional. Para uma mais detalhada explicação nossa sobre a “abordagem eclética” ver Tomé (2016).

³ Das teorias da complexidade extraímos, sobretudo, a assumpção de “não-linearidade”, que o resultado dos comportamentos e interações é “naturalmente imprevisível” e a noção de “sistemas complexos adaptativos”, enfatizando as ideias de complexidade, coadaptação e coevolução dos actores e do sistema. Uma nossa mais desenvolvida explicação acerca da pertinência e utilidade das teorias da complexidade e da noção de “sistemas complexos adaptativos” na análise das Relações Internacionais encontra-se em Tomé e Açikalin (2019). Para uma mais ampla explicitação das teorias do caos e da complexidade e o seu emprego em diversas áreas científicas, designadamente nas ciências sociais e humanas ver, por exemplo, Erçetin and Açikalin (2020).



1. Ordem nas relações internacionais e ordem internacional liberal

Falar de “ordem” nas relações internacionais pode parecer contraditório, considerando o carácter relativamente “anárquico” do sistema internacional radicado na soberania dos Estados. Essa aparente contradição explica que vários teóricos evitem utilizar o termo. Por exemplo, Raymond Aron refere-se somente a “paz”, que não é obviamente a mesma coisa: para ele, as relações internacionais têm apenas duas formas, a guerra e a paz, entendendo esta como *«a suspensão, mais ou menos duradoura, de formas violentas de rivalidade entre unidades políticas»*, descortinando *«três tipos de paz: equilíbrio, hegemonia e império»* (Aron, 1984: 158). Já Hedley Bull prefere falar em “sociedade internacional”, concebida como uma *«sociedade de Estados [...] quando um grupo de Estados, conscientes de certos interesses e valores comuns, formam uma sociedade na medida em que concebem para si próprios limites nas suas relações mútuas por um conjunto comum de regras e participam na atividade de instituições comuns»* (Bull, 1977: 13). Pelo seu carácter exclusivamente estado-cêntrico, estas visões de teóricos realistas são contestadas pelas teorias liberais, construtivistas, funcionalistas, estruturalistas, críticas e outras. E, por exemplo, numa perspetiva radicalmente distinta estão aqueles que sobreelevam o papel e o impacto dos actores não-estatais, capazes não só de influenciar as decisões dos Estados, mas também o sistema internacional e até de promover uma *«sociedade civil global»* (Keck e Sikkink, 1998).

Facto é que também entre os realistas há muitos que assumem o conceito de “ordem” nas RI, como John J. Mearsheimer (2019: 9) que a define simplesmente como *«um grupo organizado de instituições internacionais que ajudam a governar as interacções entre os Estados-membros»*. Na mesma linha, Bart M.J. Szewczyk (2019: 34) concebe “ordem” como *«um conjunto de regras e normas para governar o comportamento Estatal e não-estatal, através do direito internacional baseado na Carta das Nações Unidas, tratados multilaterais e normas políticas decorrentes da prática estatal»*. Todavia, enquanto Szewczyk entende que o objectivo primário da ordem é *«minimizar a violência e proporcionar estabilidade. O seu oposto era a “desordem”, caracterizada pela guerra, conflito e incerteza.»* (ibid.), Mearsheimer (2019: 9, nota 3) considera que ordem *«não é o oposto de desordem, termo que remete para caos e conflito»*.

Outra questão concerne à utilização, frequentemente de forma indistinta, das terminologias “ordem internacional” e “ordem mundial” – além de “ordem global” que alguns referem (Hurrell, 2007; Lo, 2020). O seu uso e distinção raras vezes é explicada pelos autores (Bertrand, 2004), mas é relevante para nós aqui. Hedley Bull faz essa diferença, considerando que *«A ordem mundial é mais vasta»* e *«do qual o sistema interestatal é apenas parte»* (Bull, 1977: 21). Acrescenta que *«A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades finais da sociedade de toda a humanidade não são Estados (ou nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas seres humanos individuais [...]»*. A ordem mundial é moralmente superior à ordem internacional», uma vez que os seus valores são os de toda a Humanidade, e não apenas os que prevalecem na sociedade de Estados (ibid.). Na mesma linha, embora com pressupostos distintos, James N. Rosenau, uma das principais figuras da escola liberal das RI, desenvolveu o modelo de *«bifurcação»* entre dois mundos no que apelidou de era da *«política pós-internacional»*: fundamentalmente,



“internacional” caracteriza a ordem no «*mundo estado-cêntrico*» entre Estados «*limitados pela soberania*», utilizando “pós-internacional”, “mundial” ou “global” para descrever a ordem no «*mundo multicêntrico*» dos actores não-estatais «*livres de soberania*» (Rosenau, 1990 e 1997).

Em nosso entender, distinguir entre ordem “internacional” e “mundial” pretendendo que a primeira se refere a uma ordem entre Estados soberanos e a segunda a uma que envolva também os actores não-estatais, não faz sentido. A diferença é conceptualmente pertinente e muito útil, mas com outros fundamentos. Na nossa concepção, “ordem internacional” refere e caracteriza o padrão proeminente de ideias, valores, interesses, regras, instituições, comportamentos e interações entre actores, estatais e não-estatais, podendo existir tanto numa escala regional como mundial, e incluir apenas uma parte dos actores ou a sua generalidade. Quando a ordem internacional abrange o espaço-mundo e os actores principais, transforma-se em “ordem mundial”. Dito de outro modo, a ordem mundial pode incluir várias e distintas ordens internacionais, mas uma ordem internacional só é mundial ou global se e quando alargada à escala planetária. A distinção assim feita é importante porque um dos nossos argumentos, como veremos adiante, é que a ordem internacional liberal só se tornou mundial no final da Guerra Fria.

Por outro lado, ordem não é sinónimo de paz nem de estabilidade nem ausência de competição, tal como não é simplesmente o contrário de desordem (caos e conflito) nem um conceito caracterizador da balança de poder numa região ou no mundo. Mas está associada a tudo isso, porquanto ordem atenua o carácter anárquico do sistema internacional e o recurso à violência, limita a dependência dos jogos de poder e proporciona um certo tipo de autoridade, regulação e estabilidade na convivência entre actores. Uma ordem internacional pode existir e ser referenciada em função da estrutura de poder, mas é mais do que o simples reflexo disso. A construção da ordem liberal está ligada à supremacia do “Ocidente” e à hegemonia dos Estados Unidos, mas “liberal” significa um conjunto específico de valores, normas e instituições, naturalmente distinto do de outras visões e ordens internacionais. Importa, por isso, explicitar os seus elementos constitutivos.

A ordem internacional liberal é normalmente caracterizada em torno de duas ideias primordiais: por um lado, é «*aberta e baseada em regras*», em contraste com outra «*organizada em blocos rivais ou esferas regionais exclusivas*» (Ikenberry, 2011b: xii), estando «*consagrada em instituições como as Nações Unidas e normas como o multilateralismo*» (Ikenberry, 2011a: 56); por outro, a associação entre liberalismo político e liberalismo económico, também referidos à luz de termos como “democracia” e “capitalismo”, o que para alguns cria «*uma ordem internacional profundamente dependente da natureza interna das unidades que a compõem*» (Simão, 2019: 42). Assim, a ordem internacional liberal inclui «*mercados abertos, instituições internacionais, comunidade democrática de segurança cooperativa, mudança progressiva, resolução colectiva de problemas, soberania partilhada, primado da lei*» (Ikenberry, 2011b: 6). Ou é «*baseada principalmente na democracia, nos direitos humanos, no primado da lei, nas economias de mercado e no comércio justo.*» (Szewczyk, 2019: 34) e no pressuposto de que «*apenas a ordem liberal considera o indivíduo um actor central com direitos inalienáveis*» (ibid.: 35). Outros preferem caracterizar a ordem liberal desagregando tematicamente os seus «*três elementos: a ordem de segurança, a ordem económica e a ordem de direitos humanos*» (Kundnani, 2017: 4-8). À ordem liberal estão também



frequentemente associadas teorias como as da “paz democrática”, “interdependência económica” e *Pax Americana*.

Independentemente das múltiplas formas de a caracterizar e referenciar os seus elementos constitutivos, entendemos que a ordem internacional liberal se baseia na promoção da Democracia Liberal; na economia de mercado aberta e no comércio livre; numa certa limitação das soberanias dos Estados e na partilha de responsabilidades, através da criação conjunta de regras comuns, primado da lei, multilateralismo e ação colectiva; na segurança colectiva (segurança por todos, para todos e em nome de todos); na livre navegação dos mares; no acesso livre aos “bens comuns globais” e na disseminação e protecção dos “bens públicos globais”; no reconhecimento da legitimidade de diferentes actores internacionais, estatais e não-estatais; e numa concepção dos Direitos Humanos que implica a salvaguarda da liberdade individual, dignidade humana e respeito dos direitos inalienáveis do indivíduo.

Alguns destes elementos podem enformar outras ordens internacionais, mas, no seu conjunto, definem e distinguem o que consideramos ordem internacional liberal. Por outro lado, os elementos constitutivos indicados foram evoluindo e sendo adaptados ao longo da construção da ordem internacional liberal. No entanto, deve salientar-se que nem todos esses elementos são reconhecidos como parte da ordem liberal, quer pelos seus opositores, quer também por alguns dos seus defensores; que a sua caracterização geral não significa que os promotores da ordem liberal respeitem sempre e todos os seus preceitos; e que há tensões e contradições entre elementos constitutivos da ordem liberal.

2. Ordens anteriores e tentativa inicial de construir uma ordem internacional liberal

Ao longo da História, existiram múltiplas e distintas ordens internacionais, normalmente associadas a poderes imperiais e autoridades divinas. Essas diversas ordens internacionais foram sempre limitadas no tempo e também no espaço (com sucessivas e coexistentes ordens na Europa, no Médio Oriente, na Ásia e, entretanto, também no Continente Americano), mesmo que algumas se pretendessem “universais”. Devemos reconhecer, todavia, que o “Ocidente” tem sido o principal inspirador e âncora de certas ordens internacionais e também da ordem mundial de grande parte dos últimos séculos. Com efeito, muitas das ideias, doutrinas e ideologias (do liberalismo ao nacionalismo, passando pelo capitalismo, socialismo, democracia, Estado-nação, soberania, multilateralismo, institucionalismo) que haveriam de marcar várias e distintas mundivisões sobre “ordem internacional” surgiram na Europa e disseminaram-se fruto do domínio e expansão colonial das potências europeias e, entretanto, da ascensão dos Estados Unidos. Ainda assim, até ao Século XIX, partes substanciais do mundo e certos actores, como o Império Otomano, a China ou o Japão, por exemplo, eram alheios a essas ideias, e as ordens internacionais na Europa, na Ásia, no Médio Oriente e nas Américas permaneciam largamente desconectadas entre si. Ou seja, existiam múltiplas ordens internacionais regionais, mas não uma “ordem mundial”.



A prévia ordem anárquica, mas não "vestefaliana"

Por outro lado, é muito frequente a ideia de que a ordem internacional liberal surgiu por oposição e/ou foi construída sobre a "ordem vestefaliana". Porém, não é adequado associar aos Tratados de Vestefália (Münster e Osnabrück) de 1648 uma "ordem internacional" ou sequer um novo "sistema internacional", normalmente descrito como "sistema vestefaliano". Conforme demonstra com particular clareza Luís Moita (2012), a Paz de Vestefália que pôs fim à "Guerra dos Trinta anos" na Europa não representou a origem do Estado nacional territorializado, não inaugurou o conceito de soberania e não fundou o "moderno" sistema europeu de Estados-Nações. Sem escamotear a importância dos Tratados de Vestefália, a ordem europeia em meados do Século XVII não corresponde a um sistema homogêneo estado-cêntrico. Prevaleceu uma situação difusa, nela coincidindo formações políticas muito diversas e sobrepostas (de impérios a principados, passando por Estados, reinos e outros territórios organizados sob diversas configurações e designações) com diferentes graus de autonomia e em que, no essencial, o Estado era "príncipesco" e os regimes absolutistas. Só mais tarde, no decurso dos Séculos XVIII e XIX, se assistiu à disseminação e consolidação dos Estados nacionais no sentido moderno, incluindo as unificadas Itália (1870) e Alemanha (1871), sendo etapas decisivas nesse processo as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789) e a Revolução Industrial. Segundo Luís Moita (2012: 38)

o Estado-Nação, no sentido moderno do termo, resulta historicamente de uma confluência de elementos: por um lado, o fim do ancien régime ditado pela revolução francesa, por outro, a emergência do capitalismo industrial. O primeiro factor sublinha a dimensão político-institucional, o segundo a dimensão sócio-económica do processo», acrescentando que «a origem do moderno Estado-Nação se deve articular com a emergência da sociedade industrial e com o fenómeno do nacionalismo (ibid.: 39).

Entretanto, após as Guerras Napoleónicas, as grandes potências europeias (essencialmente, "impérios") estabeleceram, no Congresso de Viena de 1815, um "Concerto" a fim de evitar a guerra entre elas, manter a estabilidade no Velho Continente e preservar as dinastias reinantes. Porém, o "concerto de Viena" foi de curta duração e nunca constituiu, obviamente, uma verdadeira ordem mundial – basta recordar, por exemplo, que nas Américas a ordem internacional evoluiu distintamente entre várias independências e a proeminência dos EUA, que no Médio Oriente e Norte de África a ordem era, essencialmente, a "Otomana" e que na Ásia Oriental era a do "Império do Meio". Por outro lado, o Congresso de Viena de 1815 foi apenas um de vários exemplos de diplomacia multilateral que, na Europa, ao longo do Século XIX e no início do Século XX, procurou regular certas questões e estipular regras de convivência⁴, a que se somaram os muitos tratados bilaterais. Também ao longo do Século XIX, tirando partido da dianteira na Revolução Industrial, o Reino Unido fomentou a sua primazia económico-comercial e naval, promovendo uma economia e um comércio internacionalizados sob os

⁴ Outros exemplos salientes são os Congressos de San Stefano e de Berlim de 1878 (divisão dos Balcãs) ou a Conferência de Berlim de 1884-85 (partilha de África).



auspícios da *Pax Britannica*. Mas nem os concertos multilaterais nem a supremacia britânica significaram “ordem mundial” e nem sequer estabilidade internacional, tal como não impediram novas guerras na Europa, nas Américas e na Ásia Oriental⁵. Paralelamente, ocorreram transformações substanciais nas estruturas de poder quer na Europa (por exemplo, por via do recuo do Império Otomano nos Balcãs e da unificação da Itália e da Alemanha), que nas Américas (hegemonia dos EUA) quer na Ásia (declínio da China e ascensão do Japão), salientando-se a emergência de novas grandes potências no final do Século XIX/início do Século XX, designadamente a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão que não só impactaram nos sistemas regionais como, a par das “velhas grandes potências”, consolidaram uma estrutura de poder global multipolar.

Paradoxalmente, embora rejeitemos a designação de “ordem vestefaliana” pelas razões atrás referidas, reconhecemos que o sistema internacional e as ordens internacionais regionais que, no Século XIX e no início do Século XX se caracterizavam, genericamente, pelos elementos que são comumente atribuídos ao tal “sistema vestefaliano” – correspondendo ao que John Mearsheimer (2019: 12-13) chama de “ordem realista” - , ou seja, formado por Estados nacionais soberanos alegadamente “iguais” em direitos e obrigações, designadamente a não ingerência nos “assuntos internos” uns dos outros; para atenuar o carácter inerentemente anárquico do sistema, os Estados têm o dever de respeitar os compromissos assumidos (*Pacta Sunt Servanda*) e as regras que soberana e conjuntamente estipulam (Direito Internacional); se e quando necessário, os Estados soberanos resolvem e regulam certas questões internacionais através da concertação multilateral (congressos e conferências *ad hoc*). Ainda neste sistema, prevalece uma lógica de comércio livre (imposto pelos “Ocidentais”, por exemplo, à China e ao Japão), de domínios coloniais, de áreas de influência e de balança de poder, residindo precisamente nos jogos e (des)equilíbrios entre as grandes potências a (des)ordem nas relações internacionais.

Uma primeira tentativa, rapidamente desconstruída

Como corolário deste sistema e das evoluções e transformações ocorridas no final do Século XIX/início do Século XX, ocorreu mais uma grande guerra entre potências europeias que, entretanto, se alastrou e envolveu outras importantes potências não europeias, no que ficaria para a História como a I Guerra Mundial, provocando uma devastação sem precedentes. O final dessa Grande Guerra de 1914-18 foi marcado pela ambição de criar uma “nova ordem mundial” visando garantir que não voltaria a ocorrer um conflito dessa magnitude. Foi neste contexto que, entre os vencedores, sobressaíram os Estados Unidos que definiram, pela primeira vez, aquelas que deveriam ser as linhas orientadoras de uma “nova ordem mundial”, configurando também a primeira real tentativa de transpor para a ordem internacional a visão liberal. No seu discurso ao Congresso Americano, em 2 Abril de 1917, onde pediu a declaração de guerra contra a Alemanha, o Presidente Wilson justificou a entrada dos EUA no conflito para «*tornar o mundo seguro para a democracia*» (Wilson, 1917). Menos de um ano depois, em 8 de Janeiro de 1918, num novo discurso ao Congresso, o mesmo Presidente Americano,

⁵ Como as guerras da Crimeia de 1853-56, a Franco-Prussiana de 1870-71 ou as balcânicas de 1912-13; entre os EUA e Espanha, em 1898; ou as “guerras do ópio” contra a China imperial, a guerra sino-japonesa de 1894-95 ou a russo-japonesa de 1904-05.



Democrata, articulou os seus famosos “14 pontos”, metade dos quais dedicados às questões territoriais específicas entre os países beligerantes e os restantes prescrevendo uma visão para a paz e a nova ordem mundial propondo, em síntese: uma “paz sem vencidos nem humilhados”, o fim dos acordos secretos e a transparência nas relações internacionais, a “absoluta” livre navegação dos mares, o comércio livre, a redução dos armamentos, «*A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined.*» e ainda «*A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.*» (Wilson, 2018).

O idealismo do Presidente Wilson valeu-lhe o Prémio Nobel da Paz 1919 e inspirou o que pode ser designado “ordem internacional liberal”. Todavia, no imediato, não convenceu nem os seus Aliados nem o Senado Americano. As grandes vencedoras europeias, concretamente as democráticas França e Reino Unido, partilhavam do liberalismo político e económico dos EUA, mas não inteiramente da visão do Presidente Wilson para as relações internacionais. Daí que Paris e Londres tenham preferido impor uma paz humilhante aos vencidos, sobretudo, a Alemanha, e utilizado o “princípio das nacionalidades” apenas no quadro do desmantelamento dos Impérios Alemão, Austro-Húngaro, Otomano e Russo, sem o estenderem às suas possessões coloniais. Por outro lado, foi criada a Sociedade das Nações nos termos propostos por Wilson, mas o Senado Americano não ratificou a adesão dos EUA à SdN – prevalecendo em Washington, portanto, o ímpeto “isolacionista” por contraposição ao “internacionalismo”.

A ordem pós-Grande Guerra de 1914-18 é bastante distinta das ordens internacionais que a precederam, não só em virtude de alterações substanciais na estrutura de poder, mas também pela criação da inovadora Sociedade das Nações de inspiração “liberal” e “Ocidental” que, sendo de carácter “mundial” (abrangendo todo o espaço-mundo e participantes de todos os Continentes), deveria salvaguardar a “livre navegação dos mares” e o “comércio livre”, fazer respeitar os tratados e garantir a paz e a estabilidade entre os Estados soberanos com base no Direito Internacional, na diplomacia multilateral permanente e na segurança colectiva. É nessa linha que se estabeleceram também outras importantes convenções internacionais, como o Protocolo de Genebra de 1925 que proibiu o uso das armas biológicas, primeiro tratado multilateral proibindo a utilização de “armas de destruição massiva”. Significa isto que uma certa ordem liberal “mundial” começou a ser construída no pós-Grande Guerra.

No entanto, o alheamento e a falta de empenho das principais potências liberais impediram que se consolidasse como verdadeira ordem internacional. Continuaram a vigorar os elementos fundamentais do sistema “anárquico” anterior, quer globalmente quer nos reconstruídos Médio Oriente, Europa e Ásia. Na Europa, a nova ordem pode ser designada como a “de Versalhes” por referência ao Tratado de Paz de 1919 imposto pelos Aliados à Alemanha, com as potências vencedoras interessadas em manter os resultados do conflito e as potências derrotadas e desmanteladas interessadas, sobretudo, em recuperar das humilhações e condições impostas. Além disso, para a nova República da China, o Japão ou a novíssima Turquia, a concepção liberal da ordem internacional era relativamente estranha; e a nova “Rússia soviética”, surgida no contexto da Grande



Guerra, tinha uma concepção da política, da economia, da sociedade e, portanto, das relações internacionais não só distinta como hostil à visão liberal. Entretanto, a emergência de certo tipo de “nacionalismos ofensivos”, do fascismo e do nacional-socialismo, contrários aos princípios liberais - com destaque para o “espaço vital” da Alemanha Nazi e a “esfera de co-properidade da Ásia Oriental” do Japão imperialista -, iriam dismantlar quer os aspectos liberais do sistema internacional quer as ordens regionais quer a frágil “ordem mundial” pós-Grande Guerra, provocando uma II Guerra Mundial ainda mais devastadora. Em suma, a construção inicial da ordem liberal nas relações internacionais, primeiro, fundiu-se no sistema anárquico e, depois, foi desfeita por ele.

3. A consolidação de uma ordem internacional liberal, mas não mundial

Foi em plena II GM (1939-1945) que novamente dirigentes Ocidentais iniciaram a reconstrução de uma ordem liberal. Ainda antes dos EUA se tornarem beligerantes no conflito (o que aconteceria em dezembro de 1941), o seu Presidente Franklin Delano Roosevelt referiu-se às «*four freedoms*» - *freedom of speech, freedom of worship, freedom from want, and freedom from fear* - that should exist «*anywhere in the world*» (Roosevelt, 1941), numa mensagem ao Congresso Americano, em 6 de Janeiro de 1941. Nesse mesmo ano, o Presidente Roosevelt e o Primeiro-Ministro britânico Winston Churchill proclamaram a “Carta do Atlântico”⁶, cujos princípios seriam incorporados na “Declaração das Nações Unidas” de 1 de Janeiro de 1942, assinada por 26 países Aliados, não apenas Ocidentais, mas também, por exemplo, União Soviética, China, Cuba ou África do Sul, e a que se associariam depois mais de duas dezenas de outros, do Brasil à Etiópia ou à Turquia. Seriam, igualmente, integrados na “Carta das Nações Unidas”, assinada em São Francisco, a 26 de Junho de 1945, por representantes de 50 países, entrando em vigor a 24 de Outubro desse mesmo ano. Por outro lado, no final da II Guerra Mundial, os Estados Unidos gozavam de uma hegemonia sem precedentes (em todos os domínios, incluindo o exclusivo da arma atómica) traçando, pela segunda vez no Século XX, as linhas orientadoras de uma “nova ordem mundial”, agora pelas mãos dos democratas Presidentes Roosevelt e Truman. E desta vez, ao contrário de 1918-19, os EUA tornaram-se membros fundadores da ONU e não retiraram, apenas reduziram, os seus dispositivos militares dos teatros europeu e asiático assumindo, portanto, a responsabilidade da reorganização mundial pós-Guerra.

⁶ Afirmando que os respectivos países não procurariam nenhum engrandecimento territorial nem de outra natureza; as modificações territoriais só deveriam ocorrer de acordo com os desejos livremente expostos pelos povos atingidos; o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver e a restituição dos direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força; todos os Estados, grandes ou pequenos, vitoriosos ou vencidos, devem ter acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo; promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade económica e segurança social; uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras, e aos homens em todos os locais a garantia de existências livres de temor e de privações; liberdade de navegação nos mares e oceanos; a renúncia ao emprego da força e o desarmamento dos potenciais agressores; e o estabelecimento de um sistema mais amplo e duradouro de segurança geral (Atlantic Charter, 1941).



A nova ONU não era uma réplica exata da defunta SdN, mas os seus objectivos e princípios eram basicamente os mesmos⁷. Embora a Carta das Nações Unidas inicie com a expressão “Nós, os Povos” (de inspiração liberal e lembrando a Constituição dos Estados Unidos de 1787), os seus membros eram Estados que de algum modo autolimitavam a sua soberania pelo respeito da Carta e do Direito Internacional, da segurança colectiva, do direito de autodeterminação e dos direitos humanos, ao mesmo tempo que conferiam à organização, em especial ao seu Conselho de Segurança, a autoridade e a legitimidade para reconhecer novos Estados, decidir sobre questões de guerra e paz e sancionar os agressores e violadores das regras estabelecidas. A isso soma-se a edificação de uma série de novos organismos da “família onusiana”, incluindo comissões, programas, fundos e agências especializadas - do Tribunal Internacional de Justiça ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) à Organização Mundial de Saúde (OMS) - e novas convenções internacionais, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (também de inspiração Ocidental e liberal) adoptada pela Assembleia-Geral da ONU, em 1948. Ou seja, o “sistema onusiano” foi estabelecido fazendo equilíbrios entre a soberania dos Estados e o associado princípio de não ingerência nos assuntos internos, o supranacionalismo do Conselho de Segurança e do Direito Internacional e ainda os direitos dos povos e dos indivíduos.

Significa isto que da Guerra de 1939-45 emergiu uma ordem liberal mundial resultante de duzentos anos de “ascendência liberal” fundida no “sistema vestefaliano”, conforme defende John Ikenberry (2011b: 2)? Só parcialmente. Ainda que de inspiração Ocidental e liberal, o desenho da nova ONU coube aos EUA, Reino Unido e também URSS, os “três grandes” que, a par das por eles convidadas França e China, assumiram os lugares de Membros-Permanentes do Conselho de Segurança da nova organização dispondo do direito exclusivo de veto. Paralelamente, os EUA e a URSS articularam e partilharam entre si, enquanto aliados e em contexto de guerra, nas Cimeiras de Ialta e de Potsdam, respectivamente, em Fevereiro e Julho-Agosto de 1945 - onde também participou o Reino Unido -, as condições de rendição da Alemanha e do Japão e, sobretudo, áreas respetivas de influência nos teatros europeu e asiático. Essa “partilha” conduziria, a partir de 1946-47, à Guerra Fria entre os EUA e a União Soviética que marcou as relações internacionais até 1989-91.

A ordem mundial da Guerra Fria

A estrutura de poder global que se estabeleceu no pós-II Guerra Mundial não foi unipolar (conforme sugeria a hegemonia dos EUA) nem multipolar (como indiciava a constituição do CSNU com os seus cinco membros-permanentes), mas sim “bipolar” pela emergência

⁷ Com os seus membros decididos a «*preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra... A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional; A promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade; e para tais fins A praticar a tolerância e a viver em paz...; A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais; A garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; A empregar mecanismos internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos.*» (United Nations Charter, 1945: Preamble)



de duas superpotências. EUA e URSS perfilhavam de ideologias opostas, o liberalismo e o marxismo-leninismo, mas «*ambos eram ideologias esclarecidas que buscavam expandir-se à civilização universal*» (Gray, 2007: 30). Envolveram-se, então, numa disputa estratégica, económica e ideológica que começou na Europa e se alastrou rapidamente a todas as regiões do mundo, determinando sistemas de alianças, alinhamentos económicos, conflitos, regras, instituições, comportamentos e interações entre a generalidade dos actores, estatais e não estatais. Muito mais do que a ONU e o Direito Internacional, foram as armas nucleares (que a URSS também passou a possuir desde 1949) e a dissuasão pela “destruição mútua garantida” que obrigou americanos e soviéticos a coexistirem em Guerra Fria e o mundo viver sob esse “equilíbrio do terror”. Cada uma das superpotências dispunha de “áreas de influência” no mundo e nas várias regiões, liderando e organizando o seu “bloco” em função dos respectivos interesses, visões e instituições. Desta confrontação bipolar resultaram diretamente inúmeros conflitos, guerras civis, golpes de Estado, movimentos de guerrilha e subversivos, “guerras por procuração” e “crises” e guerras internacionais.

Paralelamente, ainda que sempre em competição, os EUA e a URSS foram conseguindo cooperar e articular-se quando os seus interesses convergiam. Por exemplo, ambos favoreceram o direito da autodeterminação e a descolonização pelos países europeus, tal como condenaram certas posturas neocoloniais (como na Crise do Suez de 1956). Foi possível desenvolver o “sistema onusiano”, reconhecer inúmeros novos Estados independentes e até lançar “missões de paz” da ONU (quando nenhum exerceu o seu direito de veto no CSNU). A articulação entre os “blocos” Leste e Oeste foi igualmente crucial para a celebração do armistício que pôs fim à Guerra da Coreia de 1950-53, Acordos de Paz como os de Genebra de 1954, a “substituição” da República da China/Taiwan pela República Popular da China na ONU (e logo como membro-permanente do seu Conselho de Segurança), em 1971, ou os Acordos de Helsínquia alcançados na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), em 1975. E se é certo que o nível de interdependência económica e comercial entre os dois lados era mínimo e não justificou o desenvolvimento de regras e instituições comuns nesse domínio, articularam-se para criar ou apoiar o desenvolvimento de novas normas e, por vezes, instituições, a respeito do controlo de armamentos, da não militarização de certos espaços ou da não proliferação de armas nucleares, nos níveis bilateral e multilateral, de que são exemplo o *Antarctic Treaty System*, o *Moon Agreement*, o *Outer Space Treaty*, os Tratados *Anti-Ballistic Missile* (ABM), *Strategic Arms Limitations Talks* (SALT) 1 e 2 e *Strategic Arms Reductions Talks* (START), a *Convention on Certain Conventional Weapons*, *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, a *Biological Weapons Convention* aos *Seabed Arms Control Treaty*, o *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, o *Partial Test Ban Treaty*, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, a Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) ou o *Nuclear Suppliers Group*.

Portanto, a ordem mundial que vigorou entre 1946-47 e 1989-91 foi, essencialmente, a da Guerra Fria, fundida com o “sistema onusiano” que, apesar de tudo, se desenvolveu e alargou a muitos novos Estados resultantes dos processos de descolonização que a organização apoiou, sobretudo, através da sua Assembleia-Geral (ver O’Sullivan, 2005). No âmbito e coexistindo com essa ordem mundial, estabeleceram-se outras duas outras ordens internacionais correspondendo aos “campos” liderados por cada uma das



superpotências: de um lado, o “Ocidente”, “Capitalista”, “Liberal”, “Democrático” ou “Mundo Livre”; do outro, o “Comunista”, “Bloco Leste”, “Soviético” ou das “Democracias Populares”. Essas duas ordens internacionais eram dinâmicas e foram sofrendo alterações: basta lembrar, por exemplo, a cisão sino-soviética que rasgou o “campo comunista”, despoletou uma nova “guerra fria” entre a URSS e a RPC e introduziu uma dinâmica triangular Washington-Moscovo-Pequim. Por outro lado, essas ordens não eram definidas numa lógica regional, mas sim em blocos ideológicos, estratégicos e económicos com as respetivas convenções e instituições multilaterais (ver Crump e Godard, 2018). Pode ainda admitir-se uma terceira ordem internacional que foi tentando ser promovida, corporizada no espírito da Conferência Ásia-África de Bandung e do Movimento de Não Alinhados, bem como na “doutrina dos três mundos” chinesa, na adopção pela AGNU do conceito de “soberania permanente sobre recursos naturais”⁸ ou na ideia de uma “Nova Ordem Económica Mundial”⁹. No fundo, a ordem mundial nas décadas subsequentes à II Guerra Mundial era um compósito complexo de várias ordens internacionais, sendo a liberal apenas uma delas.

A ordem internacional liberal no “Ocidente”

Essa ordem internacional liberal é radicada no liberalismo político e económico e nas quatro liberdades enunciadas pelo Presidente Roosevelt, em 1941, baseando-se na “democracia liberal” (distinta da “democracia popular” comunista) e em preceitos igualmente distintivos a respeito da organização económica e social ou dos direitos humanos, corporizando-se em regras e instituições próprias para lá do “universo onusiano” e opostos à “ordem soviética”. Por exemplo, na Europa, as democracias europeias cedo criaram a União da Europa Ocidental (UEO), em 1948 e o Conselho da Europa, em 1949, ao mesmo tempo que os EUA criavam no Continente Americano, e com sede em Washington, a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

Dados os constrangimentos associados ao ideal da “segurança colectiva” inscrita na ONU, os EUA estabeleceram com o Canadá e países europeus ocidentais, desde 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), mecanismo multilateral de “defesa colectiva”, a fim de conter a expansão da União Soviética e do comunismo e «*to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law*» (NATO, 1949). Todavia, nem todos os fundadores da NATO eram “democracias liberais”, como Portugal do “Estado Novo”, o que demonstra o peso das considerações geoestratégicas ligadas à

⁸ Foi a partir dos anos 1950 que o conceito de “soberania permanente” dos Estados (de conteúdo económico, distinto da habitual concepção simplesmente política) começou a emergir no seio da AGNU, com a adopção de uma resolução, em 1952 sobre o “direito de se explorar livremente os recursos e riquezas naturais”. Na década seguinte verificou-se uma mudança na terminologia adotada pelas resoluções da ONU, referindo a “soberania permanente sobre os recursos”. Um marco nessa evolução foi a adopção pela AGNU, em 14 de dezembro de 1962, da Resolução 1.803 (XVII) sobre “Soberania Permanente sobre Recursos Naturais”, desenvolvida em resoluções subsequentes em 1966 e 1973. No fundo, estas resoluções apoiam os esforços dos países em desenvolvimento (ou do “terceiro mundo”) para controlo efectivo sobre os recursos naturais nos seus territórios, reconhecendo que cada Estado tinha o direito a determinar o montante de compensação e o modo de pagamento, e que possíveis litígios deveriam ser resolvidos de acordo com a legislação nacional de cada Estado.

⁹ Resoluções 3.201 e 3.202 de Maio de 1974 adoptadas pela AGNU, englobando a “Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Internacional” e o “Programa de Ação para o Estabelecimento de Nova Ordem Económica Internacional”, a que se seguiu a “Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados” (Resolução 3.281) de Dezembro desse ano.



Guerra Fria. Os mesmos objectivos e imperativos geoestratégicos presidiram à generalidade do Sistema de alianças dos EUA nas outras regiões e que incluiu quer alianças bilaterais (das Filipinas ao Paquistão, passando por Japão, Coreia do Sul, República da China/Taiwan ou Tailândia) quer trilaterais (como a ANZUS entre Austrália, Nova Zelândia e EUA) quer multilaterais, desde o Tratado InterAmericano de Assistência Recíproca (TIAR ou Tratado do Rio) à Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE ou Pacto de Manila) e Organização do Tratado Central (OTC/CENTO ou Pacto de Bagdade). Nem todas estas alianças foram bem sucedidas, algumas até se desmantelaram (como a SEATO e o CENTO, nos anos 1970), e nem todos os aliados eram democracias liberais, tendo apenas a “vantagem” de serem anticomunistas. Mas o facto é que muitas delas foram cruciais para consolidar e/ou expandir a democracia liberal e manter a paz entre democracias, sendo a *Pax Americana* sustentáculo da ordem internacional liberal.

O pilar económico radica no “sistema de Bretton Woods”, conjunto de acordos alcançados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas realizada na cidade de Bretton Woods, no Estado Americano de New Hampshire, em julho de 1944, com a presença de delegações de 44 países. Aí ficou definida a base para a gestão monetária do comércio internacional, passando o valor das outras moedas a ser associado ao dólar dos EUA e continuando este a ter o seu valor ligado ao do ouro. Em Bretton Woods ficou também acordada a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) - responsável por manter um fundo de emergência para auxiliar os países que tivessem défices comerciais in comportáveis - e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para apoiar a reconstrução dos países. O BIRD seria integrado no Banco Mundial que, tal como o FMI, foi formalmente estabelecido em 1945. Dois anos depois, em 1947, juntou-se-lhes o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a fim de impulsionar o comércio internacional pelo esbatimento de barreiras alfandegárias. No mesmo ano, os EUA lançaram o “Plano Marshall” destinado a ajudar a recuperação económica da Europa e eliminar as condições que favoreceriam a expansão do comunismo (ver Leffler, 1988) e, em 1950, estabeleceram o Comité Coordenador para o Controlo Multilateral das Exportações (CoCom) para embargo de bens, tecnologias e armas aos países do Comité de Assistência Económica Mútua (COMECOM) liderado pela URSS (Mastanduno, 1992). Foi com base nesses princípios e debaixo do “chapéu americano” que se estabeleceram e desenvolveram, igualmente, certas organizações regionais, com destaque para as Comunidades Europeias do Carvão e do Aço (CECA), em 1951 e da Energia Atómica (CEE ou Euratom) e Económica (CEE), em 1957. Seriam ainda criadas outras instituições, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em 1961, a fim de estimular o progresso económico e o comércio internacional.

De um modo geral, os países dessa ordem económica liberal conheceram um desenvolvimento económico e social significativo, em particular, na América do Norte, na Europa Ocidental, Japão, Austrália, Nova Zelândia e “Novos Países Industrializados” da Ásia Oriental. Porém, nunca se encontraram respostas totalmente satisfatórias para a redistribuição da riqueza, gerando excluídos e desigualdades quer dentro dos países quer entre eles, ao mesmo tempo que manteve muitos outros povos e Estados, designadamente do “terceiro mundo”, largamente arredados desse desenvolvimento (ver Keohane, 1984 e Krasner, 1999). Por outro lado, a erosão do sistema de Bretton Woods levou o Presidente Richard Nixon, em 1971, a determinar que o dólar americano deixaria



de estar associado ao ouro, pondo fim ao histórico padrão-ouro e inaugurando uma nova fase de “câmbios flutuantes”. Logo a seguir, a crise petrolífera de 1973 evidenciou as vulnerabilidades associadas às interdependências económicas e à insuficiente regulação dos mercados internacionalizados. Este tipo de distorções e insuficiências levariam a revisões e readaptações da ordem económica liberal, através de reformas e novas regras no FMI, no GATT ou na OCDE, da criação de novos quadros intergovernamentais de cooperação e regulação - como o G7¹⁰, cuja primeira cimeira teria lugar em 1975 - ou ainda de novos mecanismos de diálogo entre o sector privado e dirigentes políticos, de que talvez o melhor exemplo seja o Fórum Económico Mundial/Fórum de Davos, lançado em 1971.

As liberdades e direitos existentes nas democracias liberais foram atraindo cada vez mais povos e indivíduos “externos” à ordem liberal, incluindo muitos “dissidentes” do “Bloco Leste”. De igual modo, o desenvolvimento económico propiciado pelo modelo liberal atraía muitos povos e mesmo dirigentes de modelos opostos. Foi este o caso de Deng Xiaoping que, a partir de 1978, abandonando a ortodoxia maoísta e com grande pragmatismo, lançou na República Popular da China reformas profundas no sentido de “criar o socialismo de características chinesas com os meios do capitalismo”. Alguns anos depois, em 1985, Mikhail Gorbatchov viu os hierarcas do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) aprovarem a sua *Perestroika*. A diferença é que as reformas chinesas nunca puseram em causa o papel dirigente do Partido Comunista da China (PCC) e estão na base da modernização e ressurgência da China até aos dias de hoje, enquanto a *Perestroika* de Gorbatchov não impediu, em poucos anos, o fim do “império soviético” e o colapso do PCUS e da própria URSS. A implosão soviética pôs fim à ordem mundial da Guerra Fria, favorecendo a expansão da ordem internacional liberal.

4. Da mundialização à desconstrução da ordem liberal

A ordem mundial alterou-se subitamente, marcada por eventos significativos: em 1989, ruuiu o “muro de Berlim”, símbolo maior da divisão da Europa e do mundo em Guerra Fria; em 1990, o CSNU autorizou o uso da força para expulsar o Iraque do Kuwait por uma ampla coligação internacional liderada pelos EUA; em 1991, desfaziavam-se oficialmente o COMECON e o Pacto de Varsóvia e a URSS dava lugar a 15 novos Estados independentes, um deles a Federação Russa. Pelo meio, a União Soviética e a RPChina normalizaram as suas relações, em 1989, ano em que também ocorreu a “tragédia de Tiananmen”. É importante recordar estes últimos eventos para sublinhar que terminava, assim, a “dupla Guerra Fria”, com dois vencedores principais, os EUA e a China; e que com a repressão brutal dos anseios democráticos na China, o regime do PCC se colocou no sentido contrário da tendência de liberalização política da época.

A mundialização da ordem internacional liberal

Os EUA ficavam sozinhos na categoria de superpotência, numa estrutura de poder que passava, então, a ser unipolar. E pela terceira vez no Século XX, traçavam as linhas

¹⁰ Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e República Federal da Alemanha.



orientadoras de uma “nova ordem mundial”, com o Presidente Republicano George Bush a proclamar, na AGNU, a visão

of a new partnership of nations... based on consultation, cooperation, and collective action, especially through international and regional organizations... the rule of law...a partnership whose goals are to increase democracy, increase prosperity, increase the peace, and reduce arms.... Calls for democracy and human rights are being reborn everywhere... (Bush, 1990a).

No ano seguinte, na ressaca da vitória na “Guerra do Golfo”, o mesmo Presidente Americano assegurava que «*in our quest for a new world order... the United States has no intention of striving for a "Pax Americana".... we seek a "Pax Universalis" built upon shared responsibilities and aspirations.*» (Bush, 1991). Os sucessivos inquilinos da Casa Branca assumiram com entusiasmo o papel de *hyperpuissance*: «*Não há substituto para a liderança americana*», disse Bush (1990b); ou «*Nação Indispensável*», conforme preferiam dizer a Secretária de Estado da Administração Clinton, Madeleine Albright (1998) e o Presidente Barak Obama (2014). Por outro lado, sob a liderança dos EUA apoiados pelos seus aliados e parceiros “Ocidentais”, a ordem liberal expandiu-se e mundializou-se.

O fim da Guerra Fria desencadeou novas vagas de democratização por todo o globo, parecendo confirmar a tese de Fukuyama (1989) de que não havia outra alternativa de organização política viável. Aliás, a “Carta de Paris” de 1990, subscrita por quase todos os países europeus e também Estados Unidos, Canadá e URSS estabelecia «*democracy as the only system of government of our nations*»¹¹. A grande maioria dos ex-regimes comunistas, do Leste europeu à Mongólia, passando pela nova Rússia, abraçou a democracia liberal, o mesmo acontecendo com inúmeros antigos regimes autocráticos anticomunistas e outros autoritarismos. Segundo a *Freedom House* (2017), 34% dos países eram “democracias”, em 1986; essa percentagem saltou para 41%, em 1996 e 47%, em 2006. O novo contexto internacional permitiu também pôr termo a certas situações antes existentes, como o fim do regime segregacionista do *apartheid* na África do Sul ou o fim da ocupação de Timor-Leste pela Indonésia e o exercício da autodeterminação timorense.

Paralelamente, a concepção liberal/Ocidental dos Direitos Humanos “universalizou-se”, favorecendo inúmeras campanhas a favor dos direitos humanos e desde a defesa das minorias e da liberdade religiosa aos direitos das mulheres visando, frequentemente, governos e dirigentes autocráticos. Estes são os principais visados também de noções como “segurança humana”, que ganhou relevo desde meados dos anos 1990 com base na defesa da “dignidade humana” e na fórmula “liberdade de temer e liberdade de querer”. O novo primado dos direitos humanos está, igualmente, associado a outros princípios controversos como o “direito de ingerência humanitária” (invocado pela NATO na intervenção no Kosovo, em 1999) ou a “Responsabilidade de Proteger”, adoptada na Cimeira Mundial da ONU, em 2005. E precisamente para reforço dos direitos humanos

¹¹ E explicita ainda: «*Democratic government is based on the will of the people, expressed regularly through free and fair elections. Democracy has as its foundation respect for the human person and the rule of law. Democracy is the best safeguard of freedom of expression, tolerance of all groups of society, and equality of opportunity for each person*» (Charter of Paris, 1990).



no mundo e com competência específica nesse domínio, a AGNU criou, em 2006, o Conselho dos Direitos Humanos, herdeiro da extinta Comissão dos Direitos Humanos. Por outro lado, surgiram novas convenções internacionais e “pactos globais” visando maior protecção dos direitos das crianças, das mulheres, das pessoas com deficiência ou dos migrantes e refugiados. Ganhou interesse e impacto a perseguição internacional aos violadores dos direitos humanos, levando alguns a dizer que «*As Acções Judiciais em matéria de Direitos Humanos estão a mudar a Política Mundial*» (Sikkink, 2011). Desenvolveu-se ainda a justiça penal internacional (Teles e Kowalski, 2017) e estabeleceu-se o Tribunal Penal Internacional (TPI), em 2002. Tal como ganharam “nova vida” o Tribunal Internacional de Justiça, órgão jurisdicional da ONU e o Tribunal Permanente de Arbitragem e outros tribunais. Inevitavelmente, muitos destes desenvolvimentos significaram a erosão da soberania tradicional do Estado, característica distintiva de ordens internacionais anteriores.

No domínio da segurança, expandiu-se a *Pax Americana*. Os EUA mantiveram o seu sistema de alianças legado da Guerra Fria, estabeleceram novas parcerias estratégicas bilaterais e multilaterais (como o “Quad” com o Japão, a Austrália e a Índia, desde 2007) e a NATO alargou-se, quase duplicando o número de membros, maioritariamente antigos adversários do Leste Europeu. Além disso, mantiveram a sua onnipresença estratégica global e continuaram a manter o papel de “equilibrador” na Europa, no Médio Oriente e na Ásia-Pacífico. E intervieram militarmente, não apenas na liderança de missões da ONU (Guerra do Golfo ou Somália), mas também da NATO (da Bósnia ao Afeganistão, passando pelo Kosovo e pela Líbia) e de certas “coligações de vontade” (do Haiti ao Iraque e à Síria), bem como invadindo e ocupando o Afeganistão em “legítima defesa” na sequência do 11 de setembro. Acrescem as muitas operações especiais, os bombardeamentos cirúrgicos, múltiplos exercícios militares e de “livre navegação dos mares” ou ainda a perseguição implacável aos seus inimigos, de Milosevic a Saddam Hussein, Ossama Bin Laden, Muammar Gaddafi ou Abu Bakr al-Bagdadi – por vezes, exercitando uma espécie de “direito de ingerência antiterrorista”.

Por outro lado, o fim da Guerra Fria favoreceu, de imediato, vários processos de paz, desde o Camboja a Angola, do conflito Israelo-Palestiniano a Moçambique. Aumentou consideravelmente o número de “missões de paz” da ONU, disparando o número de *peacekeepers* e de países participantes e diversificando-se a natureza e tipologia dessas missões, desde a prevenção de conflitos à estabilização e reconstrução pós-bélica (ver United Nations Peacekeeping). A “segurança colectiva” conhecia novo impulso reforçada, entretanto, também pelas missões levadas a cabo por várias organizações regionais – NATO, UE, OSCE, UA, CEDEAO/ECOWAS, OEA - e por coligações internacionais *ad hoc*, incluindo na luta contra o terrorismo ou a pirataria marítima (SIPRI Multilateral Peace Operations Database). Entretanto, a CSCE deu origem à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), em 1994, ano em que também se estabeleceu o ASEAN Regional Forum (ARF) na Ásia-Pacífico. A África do Sul, a Líbia e os ex-soviéticos Bielorrússia, Cazaquistão e Ucrânia desistiram dos seus programas nucleares, e foi possível também estabelecer o “acordo nuclear” com o Irão, em 2015¹².

¹² Formalmente, Plano de Ação Conjunto Global (*Joint Comprehensive Plan Of Action-JCPOA*) celebrado entre os cinco Membros-Permanentes do CSNU mais a Alemanha (5+1) com o Irão, em 2015.



No domínio da economia, aumentaram as interdependências e acelerou bruscamente a “globalização económica”. Assistiu-se ao reforço e alargamento do FMI, do Banco Mundial ou da OCDE, e o Fórum Económico Mundial / Fórum de Davos passou a convidar empresários e dirigentes políticos de antigos regimes comunistas e das novas “economias emergentes”. E estabeleceram-se inúmeros novos acordos e zonas de comércio livre, novas instituições e novos mecanismos multilaterais: destacam-se o G20 que, desde 1999, reúne as maiores economias do mundo e, sobretudo, a criação, em 1995, da Organização Mundial do Comércio, em substituição do antigo GATT, considerada por Ikenberry (2011a: 62) «a instituição mais formal e desenvolvida da ordem internacional liberal». No espírito do “comércio livre”, mas também já como contrapeso à crescente influência económica da China, os EUA promoveram novos quadros “mega-regionais” com os seus parceiros tradicionais, concretamente a Parceria Trans-Pacífico / *Trans-Pacific Partnership* (TPP) acordada entre 12 países¹³, em 2015 e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) com a UE, negociado desde 2013.

Paralelamente, proliferaram as organizações internacionais e regionais, em todos os domínios e todas as regiões do mundo. A ONU alargou-se quer a Estados já antes existentes (como as duas Coreias, em 1991) quer aos novos Estados independentes, dos ex-soviéticos e ex-jugoslavos a Timor-Leste ou Sudão do Sul, tendo atualmente quase quatro vezes mais membros do que quando foi fundada, ao mesmo tempo que se foi reformando e expandindo o “sistema onusiano”. O Conselho da Europa estendeu-se aos antigos adversários e as antigas Comunidades Europeias deram lugar à União Europeia (UE) que se aprofundou e também alargou a muitos novos membros, essencialmente, da Europa Central e Oriental, incluindo ex-soviéticos. A antiga Organização da Unidade Africana foi substituída pela nova União Africana (UA), abrangendo a generalidade dos países do Continente Africano, tal como a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) que se alargou a praticamente todos os países dessa região (a exceção é Timor-Leste) e aprofundou enquanto “Comunidade”. Por outro lado, foram criadas inúmeras novas organizações regionais, sub-regionais, pan-regionais e inter-regionais, da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) ao *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), da Comunidade de Estados Independentes (CEI) ao Mercosul e à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CEDEAO/SADC). Com efeito, o “regionalismo” é o outro lado da “globalização”, entendida como a intensificação de todo o tipo de fluxos e a diminuição de distâncias espaciais e temporais à escala global. A multiplicação de instituições foi acompanhada pela adesão de mais Estados a convenções internacionais e por um sem número de novos acordos internacionais e regionais sobre as mais variadas matérias, incluindo algumas que ganharam relevo na agenda global¹⁴.

No sentido de “mundializar” a ordem liberal, os Estados Unidos e seus aliados procuraram envolver em instituições-chave, entre muitos outros, a Rússia e a China. A Federação Russa foi logo reconhecida como substituta da defunta URSS no lugar de Membro-Permanente do CSNU, em 1991, aderindo também ao FMI e ao Banco Mundial, em 1992, ao G7, em 1997 (que passou a “G8”, até 2014) e à OMC, em 2012. Pelo meio, a Rússia

¹³ Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietname.

¹⁴ De que são exemplo a Convenção Internacional para a Repressão dos Atos de Terrorismo Nuclear (2005) e a “Estratégia Global Contra o Terrorismo” (2006), o Protocolo de Quioto (1995) e o Acordo de Paris sobre alterações climáticas (2015) ou a Convenção de Budapeste sobre o Cibercrime (2001) e a Resolução 74/197 da AGNU (2019) sobre Tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento sustentável.



tornou-se parceira formal da NATO¹⁵ e concretizou com os EUA vários acordos sobre redução e controlo de armamentos estratégicos¹⁶. A República Popular da China (RPC) já era membro do CSNU, desde 1971 e do FMI e do Banco Mundial, desde 1980, quando tomou o lugar anteriormente ocupado pela República da China/Taiwan nessas instituições. E apesar das tensões provocadas pela tragédia de Tiananmen, foi rapidamente integrada na APEC, em 1991 e, mais importante, na OMC, em 2001. Os EUA, a China e a Rússia envolveram-se também em múltiplos outros mecanismos multilaterais, desde as “Conversações a Seis”¹⁷ sobre o programa nuclear e míssil da Coreia do Norte à Iniciativa Global para Combater o Terrorismo Nuclear, do G20 ao ARF.

Paradoxos e ambivalências de uma ordem liberal mundializada em desconstrução

Um dos aspectos mais salientes da ordem mundial pós-Guerra Fria foi a proliferação e o aumento da relevância dos actores não estatais, desde as organizações internacionais e regionais às empresas multinacionais, associações cívicas e ativistas transnacionais, grupos terroristas, redes de criminalidade organizada, ONG’s ou *hackers*. Porém, a ordem internacional é aquilo que os principais actores fazem dela e, portanto, as grandes potências continuam a ser os seus grandes artífices.

Esta é apenas uma das muitas ambivalências da ordem liberal mundializada, algumas das quais contribuem, paradoxalmente, para a sua desconstrução. Por exemplo, a vaga de democratização não impediu a subsistência de muitos autoritarismos por todo o mundo, incluindo alguns regimes oficialmente “socialistas”. Registrar-se-iam, entretanto, alguns “retrocessos”, incluindo na Rússia desde a ascensão de Vladimir Putin ao poder, em 1999. Paradoxalmente, em vez do liberalismo económico contribuir para o liberalismo político, a hiperglobalização económica pareceu subverter a democracia (Rodrik, 2011 e Halper, 2012), dado que o sucesso económico se tornou num factor de “legitimação” de certas autocracias, com destaque para a RPChina. Por outro lado, continuam a verificar-se violações massivas dos Direitos Humanos, e as instituições e convenções internacionais mostram ter um impacto limitado no comportamento dos Estados e de ser incapazes de regular eficaz e eficientemente algumas questões cruciais.

No domínio económico, apesar de uma redução muito significativa da pobreza no mundo e da melhoria das condições de vida de centenas de milhões de pessoas, não se impediram certas “crises” em inúmeros países e várias regiões, como a de 1997-98 no Sudeste Asiático, mas com destaque para a crise económico-financeira que começou nos EUA, em 2007-08, e rapidamente se tornou global. Paradoxalmente, a “hiperglobalização” retirou influência aos dois lados do Atlântico Norte e, ao invés, contribuiu para a centralidade da China e da Ásia-Pacífico na economia e no comércio mundiais¹⁸. E o crescimento económico está na base do aumento do “poder nacional

¹⁵ A Federação Russa aderiu ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, em 1991 - fórum de diálogo substituído, em 1997, pelo *Euro-Atlantic Partnership Council* - e ao programa Parceria para a Paz, em 1994, formalizando o relacionamento bilateral com o “Ato Fundador”, em 1997 e o Conselho NATO-Rússia, desde 2002.

¹⁶ Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermédio (INF), START 1 e START 2, Tratado de Moscovo sobre Redução de Armas Estratégicas Ofensivas (SORT) e Novo START.

¹⁷ Também com a participação das duas Coreias e do Japão.

¹⁸ Em 1990, as “economias avançadas” representavam um *share* no PIB mundial em paridades de poder de compra (PPP) de 63.25%, enquanto o das “economias emergentes” era de 36.75%; a situação inverteu-se totalmente e, em 2021, essa parcela das economias avançadas baixou para 44.43% e o das economias



abrangente” da China, com reflexos em todos os domínios, das capacidades militares à ciência e tecnologia e à influência político-diplomática.

O progresso da segurança colectiva e a *Pax Americana* não impediram o genocídio do Ruanda nem outros falhanços na Somália, no Haiti, na RDCongo ou no Sudão. Continuaram por resolver inúmeros diferendos e disputas territoriais, fronteiriças e sobre zonas económicas exclusivas, persistindo também alguns “hotspots” como a Palestina, Caxemira, Taiwan, Mares da China do Sul e Oriental ou Península Coreana. Eclodiram novos conflitos, da Geórgia à Síria, da região do Sahel à Ucrânia e ao Iémen. A “Primavera Árabe” resultou num turbulento “caos” que instigou mais instabilidade, insegurança e violência. Proliferaram as redes transnacionais de criminalidade organizada e surgiram novos e poderosos grupos terroristas, como a Al-Qaeda e o ISIS. Entretanto, a Índia e o Paquistão (ambos, em 1998) e a Coreia do Norte (em 2006), nuclearizaram-se. Paralelamente, depois de uma primeira década de redução global dos orçamentos militares, as despesas militares mundiais voltaram a subir, ultrapassando as do tempo da Guerra Fria¹⁹. E regressaram as “corridas aos armamentos”, em particular no Médio Oriente e na Ásia-Pacífico, registando-se, entretanto, alterações substanciais no *ranking* dos maiores orçamentos de defesa, com destaque para a ascensão da China²⁰.

A hegemonia dos EUA também não eliminou as aspirações de outras potências, da China à Rússia, Índia, Japão, UE, África do Sul, Brasil, Turquia, Arábia Saudita ou Irão. Com efeito, o fim da bipolaridade EUA-URSS foi encarado por várias potências como a possibilidade de lhe suceder um sistema “multipolar”, pelo que o “hegemonismo” e o “unilateralismo” dos EUA foi sendo crescentemente contestado. Entretanto, o “momento unipolar” (Krauthammer, 1990/91) ou o “interregno unipolar” (Gaspar, 2019: 123-172) foi dando lugar a uma estrutura “uni-multi-polar” (Tomé, 2003 e 2004) e, depois, “uni-bi-multi-polar” (Tomé, 2016, 2018 e 2021), onde a supremacia americana cada vez mais incompleta coexiste com vários outros polos de poder, globais e regionais, dos quais se passou a destacar a ressurgente China. Acresce que a visão sobre a “ordem internacional” e, em particular, sobre os putativos benefícios universais da ordem liberal nunca foram partilhados por muitos fora do “Ocidente” nem por todos os Ocidentais.

A China tem sido a principal beneficiária da ordem mundial pós-Guerra Fria, mas o regime do PCC nunca deixou de criticar o “hegemonismo” dos Estados Unidos, de reclamar a “multipolaridade” e de vociferar contra a ingerência dos países Ocidentais nos seus

emergentes subiu para 55.57% (IMF, 2021). Paralelamente, o *share* no PIB mundial em PPP da América do Norte era, em 1990, de 26.53%, o da Europa Ocidental de 26.13% e o da Ásia-Pacífico de 27.52%; em 2021, essas parcelas da América do Norte e da Europa Ocidental caíram para 19.29% e 15.18%, respectivamente, enquanto o da Ásia-Pacífico disparou para 45.14% (ibid.). A China foi mesmo a grande ganhadora da globalização, tornando-se central na economia e no comércio mundiais: a sua parcela no PIB mundial em PPP disparou de 4.03%, em 1990, para 18.78%, em 2021, enquanto no mesmo período os *shares* dos EUA e da UE baixaram, respectivamente, de 21.64% para 15.97% e de 23.60% para 14.74% (ibid.). A RPC tende a tornar-se a maior economia do mundo também em termos nominais dentro de poucos anos, sendo já o maior exportador e importador mundial e o maior parceiro comercial dos EUA, da UE27, da ASEAN10 e de mais de cem países por todo o mundo (WTO website).

¹⁹ Em 1990, o mundo gastava globalmente 1.372 Mil Milhões USD, valor que, a preços constantes, foi ultrapassado a partir de 2004, atingindo os 1.960 Mil Milhões USD, em 2020 (SIPRI, 2021).

²⁰ Embora permanecendo sempre destacados no topo desse ranking, os EUA começaram a ver reduzir o seu *share*; as potências europeias foram caindo posições e perdendo parcelas; ainda que mantendo a paridade nuclear com os EUA, a Rússia viu amentar o hiato face aos EUA e, entretanto, foi ultrapassada pela China e, em alguns anos, também pela Índia e pela Arábia Saudita; e a China subiu ao segundo lugar destacado desse *ranking*, aproximando-se gradualmente dos EUA e distanciando-se cada vez mais das restantes potências (ver SIPRI, 2021).



assuntos internos (China, 2019a e 2019b). Na realidade, o regime de Pequim não esconde a «*distinction between three elements of the "U.S.-led world order": "the American value system," "the U.S. military alignment system"; and "the international institutions including the UN system"*» (Fu Ying, 2016). Pelo que quando os dirigentes chineses falam em “apoiar a ordem internacional” estão a referir-se a uma “ordem baseada em regras”, mas não a um sistema baseado nos valores ocidentais nem à *Pax Americana*. De uma e outra forma, é isso que Pequim repete à exaustão, incluindo pela voz do Presidente da RPC e Secretário-Geral do PCC:

we should stay committed to international law and international rules instead of seeking one's own supremacy... China will continue to promote a new type of international relations... Let us all join hands and let multilateralism light our way toward a community with a shared future for mankind. (Xi Jinping, 2021).

A verdade é que o regime chinês viola muitas dessas regras, incluindo as que formalmente subscreve: por exemplo, apesar de ser parte da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), Pequim não só não acatou a decisão do Tribunal de Arbitragem sobre o Mar do Sul da China que, em 2016, sentenciou que «*China's claims to historic rights, or other sovereign rights or jurisdiction, with respect to the maritime areas of the South China Sea encompassed by the relevant part of the 'nine-dash line' are contrary to the Convention [UNCLOS] and without lawful effect*» (PCA, 2016: 473, X.B.2), como continuou a militarizar e reforçar as suas posições no Mar do Sul da China, tentando estabelecer uma espécie de *mare nostrum* ou *mare clausum*. Com efeito, o PCC parece empenhado em restaurar a centralidade da China, expandir a sua esfera de influência e ter um papel de liderança na reforma do sistema global de governação:

China moving closer to center stage... new era of great power diplomacy with Chinese characteristics... take an active part in leading the reform of the global governance system... a leading position in terms of economic and technological strength, defense capabilities, and composite national strength... crossed the threshold into a New Era» (Xi Jinping, 2017).

É largamente este o sentido do “sonho chinês” e da “Nova Era” de uma China mais autoconfiante e cada vez mais assertiva nas suas reivindicações, sobretudo, desde a ascensão de Xi Jinping à liderança do PCC e da RPC, em 2012 (Shambaugh, 2020; Markey, 2020). Entretanto, o seu crescente poder económico tornou a China numa extraordinária parceira alternativa ao “Ocidente”, prejudicando os esforços de europeus e americanos no sentido de promover a democracia, os direitos humanos e o estado de direito.

Por seu lado, a Rússia considera-se a principal vítima do fim da Guerra Fria, opondo-se há muito ao alargamento da NATO e à expansão da influência dos “actores extra-regionais” Ocidentais (EUA, NATO e UE) no espaço pós-soviético, entendidos como ameaça, ingerência na sua “vizinhança próxima” e uma reedição da «*infamous policy of containment*» (Putin, 2014). O Presidente Russo considera mesmo que «*the collapse of the Soviet Union was a major geopolitical disaster*» (Putin, 2005), por duas razões



fundamentais: por um lado, porque a Rússia perdeu muito do que é “seu”²¹; por outro, porque provocou um desequilíbrio de poder no mundo que os EUA aproveitaram para forçar o seu unilateralismo e o Ocidente para impor os seus valores e interesses, desencadeando caos e instabilidade²². Tal como Pequim, Moscovo defende a multipolaridade, dispondo-se a utilizar todos os meios para salvaguardar os seus interesses e objectivos estratégicos. Isso passou, por exemplo, por desenvolver parcerias estratégicas com a China e a Índia; por invadir a Geórgia e reconhecer unilateralmente as independências da Abkázia e da Ossétia do Sul, em 2008; por anexar a Crimeia ucraniana, em 2014 e “dividir” o que resta da Ucrânia controlando o separatismo no Donbas; ou por intervir militarmente na Síria, desde 2015, em apoio ao regime de Bashar al-Assad. A Rússia não é a União Soviética, mas Putin atua como se fosse (Tomé, 2018/19), insistindo no regresso a um concerto entre grandes potências e de partilha de zonas de influência similar às conferências de Ialta e Potsdam de 1945. Acresce que o Presidente Russo passou a considerar que «*The liberal idea has become obsolete*» (Putin, 2019).

As visões da China e da Rússia sobre a ordem mundial não são inteiramente coincidentes, mas isso não prejudica a sua articulação estratégica que se intensificou desde a anexação russa da Crimeia (Lukin, 2018; Gaspar, 2019; Tomé, 2018 e 2019; Sutter, 2019; Lo, 2020; Markey, 2020; Stent, 2020). Não por serem membros de uma “internacional autocrática”, mas porque consideram que isso serve os seus respectivos propósitos geopolíticos, estratégicos e económicos - incluindo conter a supremacia dos EUA, dividir o Ocidente e as potências democráticas e suprimir influências políticas liberais nas organizações e convenções internacionais e na ordem mundial. Ambas partilham o pressuposto de que as grandes potências têm certos “direitos naturais”, incluindo esferas regionais de influência; têm uma noção tradicional de segurança e de soberania, absolutizando de forma instrumental o princípio da “não ingerência nos assuntos internos”; e são concordantes a respeito de ideias como a “internet soberana”. Paralelamente, Moscovo e Pequim têm sustentando certos regimes autocráticos, da Coreia do Norte à Venezuela, Irão, Cuba, Síria, Bielorrússia, Myanmar e inúmeros países africanos – com apoio político e travando sanções no CSNU (usando o seu direito de veto), furando sanções e bloqueios internacionais, vendendo-lhes armamentos e fazendo negócios.

Essa desconstrução da ordem liberal passa também pelas organizações internacionais. Moscovo e Pequim promovem, cada uma à sua maneira, uma espécie de “*embedded revisionism*” nas instituições que integram conjuntamente com as potências ocidentais, da ONU à OMC. Por outro lado, institucionalizam “realidades paralelas”. Com efeito, a China e a Rússia estão entre as principais grandes potências e “potências intermédias” que lançaram novas instituições e novos mecanismos de diálogo e cooperação bilaterais, trilaterais e multilaterais, criando aquilo que Barma, Ratner e Weber (2007) apelidaram

²¹ «After the collapse of the USSR, Russia, which was known as the Soviet Union or Soviet Russia abroad, lost 23.8 percent of its national territory, 48.5 percent of its population, 41 of the gdp, 39.4 percent of its industrial potential (nearly half of our potential, I would underscore), as well as 44.6 percent of its military capability due to the division of the Soviet Armed Forces among the former Soviet republics» (Putin, 2018).

²² «What is happening in today's world... is a tentative to introduce precisely this concept into international affairs, the concept of a unipolar world... first and foremost the United States, has overstepped its national borders in every way» (Putin, 2007); «After the dissolution of bipolarity on the planet, we no longer have stability... instead of democracy and freedom, there was chaos, outbreaks in violence and a series of upheavals» (Putin, 2014).



de «um mundo sem o Ocidente». Exemplos disso são o Triângulo Estratégico Rússia, Índia e China, desde 2003²³, ou o diálogo trilateral China-Japão-Coreia do Sul, desde 2008; grupos de países como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul, criado em 2003), o BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China, desde 2006)²⁴ ou o MIKTA (México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália, desde 2013); e instituições como a Organização de Cooperação de Xangai, desde 2001. Somam-se o Novo Banco de Desenvolvimento/*New Development Bank* (NDB) criado pelos BRICS, em 2014 e o Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas/*Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), estabelecido por 57 países fundadores, em 2015. A Rússia criou ainda a Comunidade Económica Eurasiática-União Económica Eurasiática (a primeira foi criada em 2000, sendo substituída pela segunda, em 2014) e a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CTSO/CSTO), em 2002. No caso da China, essa “ordem sino-cêntrica” envolve, igualmente, os muitos acordos bilaterais de comércio livre e investimento, a concessão de créditos e empréstimos, o “consenso de Pequim” alternativo ao “consenso de Washington” (ver Ramo, 2004 e Halper, 2012) e, claro, a *Belt and Road Initiative* (BRI) ou “Nova Rota da Seda” lançada pelo Presidente Xi Jinping em 2013 (Leandro e Duarte, 2020). Acrescem outros quadros como o *Belt and Road Forum for International Cooperation*, *China International Import Expo*, *Hongqiao International Economic Forum*, Fórum de Cooperação China-África, Fórum de Cooperação China-Estados Árabes, Fórum da China e Comunidade dos Estados da América Latina e Caraíbas, *Boao Forum for Asia*, Conferência sobre Diálogo das Civilizações Asiáticas, *World Internet Conference*, Fórum Macau da China com os Países de Língua Portuguesa ou o mecanismo China + 17 países do Centro e Leste europeu e Grécia.

Para a desconstrução da ordem liberal mundializada têm contribuído também vários governos Ocidentais. Desde logo, os EUA e os seus aliados mostraram estar dispostos a “quebrar as regras” da ordem de segurança, com destaque para as intervenções militares da NATO contra a Sérvia, em 1999 e a anglo-americana contra o Iraque de Saddam, em 2003 - embora nenhuma tenha envolvido a anexação de território - ou certos abusos na “Guerra Global contra o Terrorismo”, fragilizando a autoridade moral do “Ocidente” como defensor de “uma ordem baseada em regras”. Além disso, os EUA retiraram atabalhoadamente do Iraque e do Afeganistão, em 2011 e 2021, respectivamente, favorecendo a ascensão do ISIS (ver Tomé, 2015) e o regresso dos Talibã ao poder em Cabul. Também noutras intervenções, como no Haiti, na Somália, na Líbia ou na Síria, os resultados não foram a democracia e o estado de direito, “abandonando”, aliás, os seus aliados democráticos locais. Por outro lado, os EUA não ratificaram certas convenções internacionais a que aderiu a maioria dos países (como o Protocolo Quioto sobre redução dos gases com efeito de estufa ou a Convenção sobre trabalho forçado da Organização Internacional do Trabalho), tal como nunca se associaram à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Os EUA e vários dos seus aliados e parceiros também não se juntaram ao TPI e, frequentemente, parecem instrumentalizar o direito de ingerência humanitária, o princípio da responsabilidade de proteger, a

²³ Esta data refere a primeira reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos RIC à margem de uma sessão da AGNU, em Nova Iorque, na sequência de proposta do antigo Primeiro-Ministro russo Yevgeny Primakov no final dos anos 1990.

²⁴ Os Ministros dos Negócios Estrangeiros de Brasil, Rússia, Índia e China reuniram-se primeiramente enquanto BRIC, em setembro de 2006, à margem de uma reunião da AGNU, em Nova Iorque. A primeira Cimeira dos BRIC ocorreria em junho de 2009, em Ecaterineburgo, Rússia. A África do Sul juntou-se ao grupo a partir de 2011, passando a sigla a ser “BRICS”.



“segurança humana” e certas “revoluções coloridas” não para promover a democracia, o estado de direito e os direitos humanos, mas antes para projectar os seus interesses e influência. Acresce que americanos e europeus têm preferido promover a segurança colectiva através de missões da NATO, da UE e de “coligações de vontade” em vez de disponibilizarem mais *peacekeepers* para as missões da ONU. Todos estes aspectos ilustram que pode haver tensão entre “liberalismo” e “ordem”, ou como Geor Sorensen (2006) referiu, entre “liberalismo de restrição e liberalismo de imposição”.

De igual modo, o “Ocidente”, principal artífice da ordem económica liberal e das regras e instituições que lhe estão associadas, é o principal responsável pela insuficiente regulação da economia e do comércio mundiais ou pelas desvantagens comparativas do próprio “Ocidente” na era da hiperglobalização. E foi nos EUA que teve início, em 2007-08, a crise económico-financeira que contagiou o mundo. Por outro lado, com muita frequência, os EUA e os seus parceiros Ocidentais secundarizam a democracia, o estado de direito e os direitos humanos em favor de interesses económicos, como bem exemplifica a entrada da China na OMC, em 2001. O que também revela as tensões entre pilares da ordem liberal. Na realidade, americanos e europeus tendem a identificar os seus valores e interesses com os da “comunidade internacional” e, para tornar a ordem mundial mais liberal, foram minando e adulterando as bases dessa mesma ordem.

Para a desconstrução da ordem liberal acrescem ainda dois outros factores: a polarização do “Ocidente” e o recuo da Democracia. As divergências e divisões quer transatlânticas quer intra-europeias vêm em crescendo desde a viragem do Século, a respeito do reconhecimento da independência do Kosovo, da doutrina americana da “guerra preventiva”, da intervenção no Iraque, da crise das dívidas soberanas, da gestão da crise migratória, do Brexit, das tensões com a Turquia e disputas no Mediterrâneo Oriental, da “partilha do fardo”, da situação na Palestina, das relações com a Rússia e com a China ou da gestão da crise pandémica. Por outro lado, os autoritarismos, nacionalismos, proteccionismos e populismos foram ganhando expressão também no “Ocidente” - por vezes, violando fundamentos do liberalismo político, como o estado de direito, a liberdade de imprensa e a separação de poderes; adulterando “valores universais” de salvaguarda de direitos das minorias, dos migrantes e dos refugiados; e atacando o multilateralismo e as instituições internacionais. A realidade é que a Democracia está, de facto, em recuo: por exemplo, o mais recente “Freedom in the World” da *Freedom House* (2021) marca o 15º ano consecutivo de declínio da liberdade global, do mesmo modo que o último “Democracy Index” do *The Economist Intelligence Unit* (2021) regista o pior resultado de sempre desde que o Índice foi publicado pela primeira vez, em 2006.

Estes aspectos agravaram-se durante a Presidência de Donald Trump, cujo “America First” foi a antítese da ordem liberal. A postura de Trump baseia-se na ideia de que o internacionalismo liberal é prejudicial para a posição global dos EUA e que só favorece os seus inimigos e adversários, pelo que rompeu com muitas das regras e instituições para assumir uma posição ostensivamente nacionalista e confrontacional num “mundo competitivo” (ver The White House, 2017), e não só contra a China. Trump enveredou por uma linha nacionalista, populista e protecionista que não só não colocou a democracia e os direitos humanos entre as prioridades da política externa americana como foi antagonista do comércio livre e das instituições e convenções internacionais. Por exemplo, com Trump os EUA desfizeram o NAFTA (recrindo-o enquanto *United-States-Mexico-Canada Agreement* or USMCA) e retiraram-se do Acordo de Paris sobre Alterações



Climáticas, do Acordo Nuclear com o Irão, do Tratado INF, do Conselho dos Direitos Humanos da ONU, da UNESCO, do Tribunal Internacional de Justiça, do Pacto Global sobre Migrações e Refugiados, do Tratado das Nações Unidas sobre o Comércio de Armas (ATT), do Tratado de Céus Abertos (*Open Skyes*) e da Organização Mundial de Saúde (OMS). Paralelamente, além da “guerra comercial” com a China, o proteccionismo de Trump visou os seus tradicionais aliados e parceiros, incluindo novas tarifas impostas ao Japão e à União Europeia e a retirada dos EUA do TPP e das negociações do TTIP com a UE. Trump atacou também instituições centrais como a ONU e a OMC, e fruto das suas opções, os aliados e parceiros dos EUA ficaram frequentemente do lado oposto dos EUA (e do mesmo lado da China e da Rússia). Além disso, os seus aliados e parceiros mantiveram a linha do “comércio livre” e aprofundaram quer os laços entre si - como espelham a manutenção do TPP, reconvertido em *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP ou TPP11) e o estabelecimento do *EU-Japan Strategic Partnership Agreement*, *EU-Japan Economic Partnership Agreement* e *EU-Japan area of safe data flow*) – quer também com a China: em 15 de novembro de 2020, os 10 países ASEAN, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia assinaram juntamente com a China o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) e, em 30 de dezembro de 2020, a UE e a China chegaram a acordo de princípio acerca do “Acordo Global sobre Investimento” (*Comprehensive Agreement on Investment-CAI*) bilateral. Por outro lado, a Administração Trump abdicou de liderar o mundo numa crise global como foi a pandemia Covid-19 o que, somando-se à desastrosa gestão interna da crise pandémica, fez novamente questionar a posição dos Estados Unidos na ordem internacional. E como se não bastasse, Trump acentuou divisões na sociedade e na política dos EUA e pôs em causa a própria democracia americana, tentando travar a sua derrota/vitória de Joe Biden-Kamala Harris inventando “fraudes” e incentivando o ataque popular ao Capitólio.

A Administração Biden procura reverter muito desse legado de Trump e restaurar os alicerces tradicionais da política externa americana com base no slogan “America is Back”. Mantendo e até agravando o tom competitivo e confrontacional face a China e também à Rússia (Tomé, 2021), Biden pretende «*Lead and sustain a stable and open international system, underwritten by strong democratic alliances, partnerships, multilateral institutions, and rules*» (The White House, 2021: 9). Nesse sentido, por exemplo, fez regressar os EUA ao Acordo de Paris e à OMS, mostra-se disponível para recuperar o “acordo nuclear” com o Irão, renovou o empenho dos EUA na NATO e na ONU, estendeu por cinco anos o Tratado Novo START com a Rússia, promoveu a primeira Cimeira entre Chefes de Estado e de Governo do Quad, organizou uma “Cimeira Mundial de Líderes sobre o Clima” (com a participação de Xi Jinping e Putin), incentivou convites à Austrália, à Índia, à Coreia do Sul e à África do Sul para participarem na Cimeira do G7 e convocou, para dezembro de 2021, uma “cimeira para a democracia” juntando líderes políticos e sociedade civil. Biden tem, de facto, procurado recuperar uma certa ordem liberal, mas não removeu certas tarifas da era de Trump nem fez os EUA regressar ao TPP ou ao TTIP.

A questão é que nem os EUA nem o “Ocidente” têm o poder, a centralidade e a coesão para determinar o curso da ordem mundial. Como também reconhece a Administração Biden, «*the distribution of power across the world is changing... China is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and*



technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system» (The White House, 2021: 7-8), pelo que outro dos seus objectivos, porventura o principal, é «*Promote a favorable distribution of power*» (ibid: 9). Ora, para manter a supremacia e liderança no mundo, os EUA podem ter que sacrificar certas premissas da ordem liberal. Aliás, Biden admite a reconstrução da ordem mundial com outros, designadamente a China, num misto de competição e cooperação: «*We cannot and must not return to the reflexive opposition and rigid blocs of the Cold War*», acrescentando que

we cannot focus only on the competition among countries that threaten to divide the world, or only on global challenges that threaten to sink us all together if we fail to cooperate. We must do both... Competition must not lock out cooperation on issues that affect us all (Biden, 2021).

Por seu lado, os aliados e parceiros dos EUA estarão mais interessados em cultivar uma determinada “ordem” envolvendo a China, a Rússia ou o Irão do que, simplesmente, aceitar todos os ditames de Washington ou insistir numa ordem “exclusivamente” liberal. Daí que, por incapacidade e por opção, o “Ocidente” afirme, sobretudo, que «*We are committed to the rules-based international order*» (NATO, 2021), o que não significa necessariamente uma ordem liberal. Na realidade, sobre a ordem liberal mundializada desconstruída já está a ser edificada uma nova ordem mundial “baseada em regras”, mas com “novas regras”, muitas delas “à chinesa”.

Considerações Finais

Tem fundamento afirmar a existência de “ordem” nas relações internacionais, tal como se justifica referir uma “ordem internacional liberal”, mas não significando esta necessariamente o mesmo que “ordem mundial”. Ordem internacional também não equivale a estrutura de poder, embora reflita os valores, interesses e poder das suas unidades principais. A construção da ordem liberal está associada à hegemonia dos EUA e à mundivisão Ocidental, mas caracteriza-se por um conjunto de elementos constitutivos distinto do de outras ordens internacionais, baseado no liberalismo político e económico e em direitos humanos inalienáveis, e corporizado em determinadas regras e instituições internacionais. A primeira tentativa de construir uma ordem liberal surgiu após a I Guerra Mundial, a fim de impedir as terríveis consequências do tradicional sistema anárquico, porém, rapidamente desconstruída pela falta de empenho das principais potências democráticas e desfeita pelas grandes potências antiliberais. Em plena II Guerra Mundial, iniciou-se a reconstrução da ordem liberal, mas que viria a estabelecer-se apenas no “Mundo Livre” e no quadro mais amplo da ordem mundial da Guerra Fria. Só com o fim desta é que a ordem liberal se “mundializou”, o que é verificável no plano das ideias e dos valores e também em novas vagas de democratização, no alargamento e aprofundamento das organizações que vinham da ordem liberal Ocidental e na proliferação de novas instituições multilaterais, expansão da *Pax Americana*, multiplicação de regras e convenções internacionais, reforço da segurança colectiva e aceleração da “globalização” económica.



No entanto, os muitos paradoxos e ambivalências da ordem liberal mundializada conduziram à sua desconstrução. A hiperglobalização económica pareceu subverter a democracia e “legitimar” certas autocracias, ao mesmo tempo que retirou influência ao “Ocidente” e favoreceu o crescimento do poder nacional abrangente da China. A China e também a Rússia são dois dos principais opositores da ordem liberal, que confundem com o “hegemonismo” dos EUA e a “arrogância” do Ocidente: ameaçando os seus vizinhos, exportando autoritarismo, absolutizando o princípio da “não ingerência nos assuntos internos”, vinculando-se a um número limitado de regras internacionais que em nada prejudicam a sua soberania, moldando as instituições e as convenções internacionais existentes aos seus interesses e criando, paralelamente, novas instituições e mecanismos. Por seu lado, seja na tentativa de tornar a ordem mundial mais liberal seja para manter a sua primazia, os EUA e seus aliados europeus mostraram estar dispostos a “quebrar as regras” da ordem liberal, o que ilustra que pode haver tensão entre “liberalismo” e “ordem” e entre os pilares liberais da segurança, da economia e dos direitos humanos. A isto acrescem, entretanto, a polarização do “Ocidente”, o recuo da Democracia e os impactos da Presidência Trump. A Administração Biden reintroduziu normalidade na política externa dos EUA, mas isso significa uma outra forma de tentar manter a primazia e liderança americana no sistema internacional e não que a ordem mundial possa voltar a ser o que já foi.

Como sempre, a ordem internacional depende do que os principais actores fazem dela. Aparentemente, a ordem liberal está numa desconstrução irreversível, estando a ordem mundial a ser recriada numa intensa dinâmica simultânea de competição e cooperação, fundamentalmente, entre os EUA e a China, mas não só. O que isso significa ao certo, e o que se manterá liberal nessa nova ordem, ainda é cedo para perceber.

Referências bibliográficas

- Acharya, Amitav (2014). *The End of American World Order* (1st edition). Cambridge: Polity Press.
- Albright, Madeleine K. (1998). *NBC's "Today Show" interview by Matt Lauer*, February 19, 1998.
- Allison, Graham (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Atlantic Charter resulted from the Roosevelt-Churchill meetings issued on August 14, 1941.*
- Aron, Raymond (1984). *Paix et guerre entre les nations* (8e ed). Paris: Calmann-Lévy.
- Barma, Naazneen; Ratner, Ely and Weber, Steven (2007). “A World Without the West” in *The National Interest*, No. 90 (Jul./Aug. 2007): pp. 23-30.
- Barnett, Michael (2019). “The End of a Liberal International Order That Never Existed” in *The Global*, April 16, 2019.
- Beeson, Mark (2020). “«The Decline of the West»: What Is It, and Why Might It Matter?” in *Asia Global Perspectives* No. 1 (April 2020). Asia Global Institute, The University of Hong Kong.



Biden, Jr., Joseph R. (2021). *Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference February 19, 2021*.

Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*. London: Macmillan.

Bush, George H.W. (1990a). *Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly in New York. October 01, 1990*.

Bush, George H.W. (1990b). *Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, September 11, 1990*.

Bush, George H.W. (1991). *Address Before the 46th Session of the United Nations General Assembly, September 23, 1991*.

Campbell, Kurt M. and Sullivan, Jake (2019). "Competition Without Catastrophe. How America Can Both Challenge and Coexist With China". In *Foreign Affairs*, September/October 2019.

Charter of Paris for a New Europe: a New Era of Democracy, Peace and Unity, November 21, 2021.

China, PR (2019a). *China's National Defense in the New Era*. Ministry of National Defense of the People's Republic of China, July 24, 2019.

China, PR (2019b). *China and the World in the New Era (White Paper)*, September 2019.

Christensen, Thomas J. (2021). "There Will Not Be a New Cold War. The Limits of U.S.-Chinese Competition" in *Foreign Affairs*, March 24, 2021.

Colgan, Jeff D. and Kehoane, Robert E. (2017). "The liberal order is rigged" in *Foreign Affairs*, May/June 2017, Vol. 96, nº 3.

Crump, Laurien and Godard, Simon (2018). "Reassessing Communist International Organizations: A Comparative Analysis of COMECON and the Warsaw Pact in Relation to Their Cold War Competitors" in *Contemporary European History*, Vol. 27, No. 1: pp. 85–109.

Deo, Neelam and Phatak, Aditya (2016). *Dismantling the geopolitical Bretton Woods*, Gateway House, March 31, 2016.

EIU - The Economist Intelligence Unit (2021), *Democracy Index 2020*, January 2021.

Erçetin, Şefika Ş. and Açikalin, Şuay N. (Eds.) (2020). *Chaos, Complexity and Leadership 2018. Explorations of Chaotic and Complexity Theory*. Springer International Publishing.

Ferguson, Niall and ZAKARIA, Fareed (2017). *Is This the End of the Liberal International Order?: The Munk Debates*. House of Anansi Press.

Flockhart, Trine; Kupchan, Charles A.; et. al (2014). *Liberal Order in a Post-Western World*. Transatlantic Academy.

Freedom House (2017). *Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*.

Freedom House (2021). *Freedom in the World 2021. Democracy under Siege*.

Fukuyama, Francis (1989). "The End of History?" in *National Interest*, Nº 16: pp. 3–18.



Fu Ying (2016). *Speech by the Chairwoman of the Foreign Affairs Committee of the Chinese National People's Congress at the 52nd Munich Security Conference, February 13, 2016*.

Halper, Stefan (2012). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*. New York: Basic Book.

Hurrell, Andrew (2007). *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Order*. Oxford: Oxford University Press.

Gaspar, Carlos (2019). *O Regresso da Anarquia. Os Estados Unidos, a China, a Rússia e a ordem internacional*. Lisboa: Alêtheia.

Gazibo, Mamoudou et Chantal, Roromme (2011). *Un Nouvel Ordre Mondial Made in China?*. Montréal, Canadá: Champ Libre – Les Presses de l'Université de Montréal.

Haass, Richard N. (2017). "World Order 2.0" in *Foreign Affairs*, January/February 2017.

Haass, Richard N. and Kupchan, Charles A. (2021). "The New Concert of Powers. How to Prevent Catastrophe and Promote Stability in a Multipolar World" in *Foreign Affairs*, March 23, 2021.

Halper, Stefan (2012). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-first Century*. New York: Basic Book.

Hass, Ryan (2021). *Stronger: Adapting America's China Strategy in an Age of Competitive Interdependence*. Yale University Press.

Ikenberry, G. John (2011a). "The Future of the Liberal World Order". In *Foreign Affairs*, May/June 2011: pp. 56-68.

Ikenberry, G. John (2011b). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. Princeton, USA: Princeton University Press.

Ikenberry, G. John and Nexon, Daniel (2019). "Hegemonic Studies 3.0. The Dynamics of Hegemonic Order" in *Security Studies*, Vol. 28, nº3: pp. 395-421.

IMF - International Monetary Fund (2021). *World Economic Outlook, April 2021*. IMF website DataMapper, em linha (acesso em 15.08.2021), url: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/APQ/WEQ/NMQ>

Karaganov, Sergey and Suslov, Dmitry (2019). "A New World Order – A View From Russia" in *Horizons*, Issue nº 3: pp. 72-93.

Keck, Margaret E. and Sikkink, Kathryn (1998). *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca (NY), Cornell University Press.

Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

Krauthammer, Charles (1990/91). "The Unipolar Moment" in *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1: pp. 23-33.



Kundnani, Hans (2017). "What is the Liberal International Order?" in *Policy Essay* nº 17, German Marshall Fund of the United States.

Kupchan, Charles A. (2014). "Chapter 1 — Reordering Order: Global Change and the Need for a New Normative Consensus" in Trine Flockhart et. al., *Liberal Order in a Post-Western World*. Transatlantic Academy: pp. 1-13.

Leandro, Francisco e Duarte, Paulo (Eds) (2020). *The Belt and Road Initiative. An Old Archetype of a New Development Model*. Palgrave Macmillan.

Leffler, Melvyn P. (1988). "The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan" in *Diplomatic History*, Vol. 12, Nº 3: pp. 277–306.

Lo, Bobo (2020). *Global Order in the Shadow of the Coronavirus: China, Russia and the West*. Lowy Institute Analysis, July 2020.

Lukin, Alexander (2018). *China and Russia. A New Rapprochement*. Londres: Polity.

Macron, Emmanuel (2018). *Discours du Président de la République à la 73e Assemblée Générale des Nations Unies, 25 Septembre 2018*. Em linha (consultado em 30.07.2021), disponível em: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/26/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-la-73e-assemblee-generale-des-nations-unies> (versões em francês e inglês).

Mahbubani, Kishore (2020). *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*. New York: PublicAffairs.

Markey, Daniel (2020). *China's Western Horizon: Beijing and the New Geopolitics of Eurasia*. Oxford University Press.

Mastanduno, Michael (1992). *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Mead, Walter Russel (2021). "The End of the Wilsonian Era. Why Liberal Internationalism Failed" in *Foreign Affairs*, January/February 2021.

Mearsheimer, John (2018). *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. New Haven: Yale University Press.

Mearsheimer, John J. (2019). "Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order" in *International Security*, Vol. 43, No. 4: pp. 7–50.

Moita, Luis (2012). "Uma releitura crítica do consenso em torno do «sistema vestefaliano»" in *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 2: pp. 17-43. Em linha (acesso em 02.08.2021), disponível em: https://observare.autonoma.pt/janus-net/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/pt_vol3_n2.html

Monteiro, Nuno (2014). *Theory of Unipolar Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

NATO (1949). *The North Atlantic Treaty*, Washington D.C., 4 April 1949.

NATO (2021). *Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, 14 June 2021*.



Nexon, Daniel (2021). "Against Great Power Competition. The U.S. Should Not Confuse Means for Ends" in *Foreign Affairs*, February 15, 2021.

Obama, Barack (2014). *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony*. Washington, D.C.: White House, May 28, 2014.

O'Sullivan, Christopher (2005). "The United Nations, Decolonization and Self-Determination in Cold War Sub-Saharan Africa, 1960-1994" in *Journal of Third World Studies*, 22(2): pp. 103-120.

PCA - Permanent Court of Arbitration (2016). *PCA Case Nº 2013-19 in the matter of the South China Sea Arbitration – Award, 12 July 2016*. Em linha (acesso em 12.08.2021), url: <https://pcacases.com/web/sendAttach/2086>

Putin, Vladimir (2005). *Annual address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 25 April 2005*.

Putin, Vladimir (2007). *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, February 10, 2007*.

Putin, Vladimir (2014). Address by President of the Russian Federation, 18 March 2014.

Putin, Vladimir (2018). *Presidential address to the Federal Assembly of the Russian Federation. Moscow, 1 March 2018*.

Putin, Vladimir (2019). *Interview with the "Financial Times", 27 June 2019*.

Ramo, Joshua Cooper (2004). *The Beijing Consensus*. Foreign Policy Centre Report.

Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.

Roosevelt, Franklin (1941). *Transcript of President Franklin Roosevelt's Annual Message (Four Freedoms) to Congress, January 6, 1941*.

Rudd, Kevin (2021). "How to Keep U.S.-Chinese Confrontation From Ending in Calamity" in *Foreign Affairs*, Vol. 100, Nº 2, March/April 2021.

Shambaugh, David (Ed.) (2020). *China and the World*. Oxford University Press.

Sikkink, Kathryn (2011). *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*. New York: W.W. Norton.

Simão, Licínia (2019). "As Crises da Ordem Liberal" in *Relações Internacionais*, nº 63: pp. 39-51.

SIPRI (2021). *Military Expenditure database (1949-2020)*. Em linha (acesso em 21.08.2021), url: <https://www.sipri.org/databases/milex>

SIPRI *Multilateral Peace Operations database*. Em linha (acesso em 19.08.2021), url: <https://www.sipri.org/databases/pko>

Sorensen, Georg (2006). "Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition: Liberal Values and World Order in the New Millennium" in *International Relations* 20, n. 3: pp. 251-272.

Stent, Angela (2020). *Russia and China: Axis of Revisionists?*. Brookings Institution.



Sutter, Robert (2019). *An Emerging China-Russia Axis? Implications for the United States in an Era of Strategic Competition. Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*. March 21, 2019.

Szewczyk, Bart M.J. (2019). "Europe and the Liberal Order" in *Survival*, Vol. 61, nº 2, April-May 2019: pp. 33-52.

Teles, Patrícia Galvão e Kowalski, Mateus (Coords.) (2017). *International Criminal Justice: a dialogue between two cultures*. Lisboa: OBSERVARE-UAL.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2021). *Democracy Index 2020*, January 2021.

THE WHITE HOUSE (2017). *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.

THE WHITE HOUSE (2021). *U.S. Interim National Security Strategy Guidance*, March 2021.

Tomé, Luis (2003). "Novo Recorte Geopolítico Mundial: uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de «contenções múltiplas»" in *Nação e Defesa*, Nº 106: pp. 77-122.

Tomé, Luis (2004). *The New World's Geopolitical Outline / Novo Recorte Geopolítico Mundial* (edições em inglês e em português). Lisboa: Quid Juris.

Tomé, Luis (Ed.) (2015). *"Islamic State"–the new global jihadist phenomenon*. Formalpress/Media XXI.

Tomé, Luis (2016). "Complex Systems Theories and Eclectic Approach in Analysing and Theorising the Contemporary International Security Complex" in Ş. Ş. Erçetin and H. Bağcı (Eds), *Handbook of Research on Chaos and Complexity Theory in the Social Sciences*. IGI Global / Springer: pp. 19-32.

Tomé, Luis (2018). "Geopolítica da Rússia de Putin: não é a União Soviética, mas gostava de ser...". In *Relações Internacionais*, nº 60, Dezembro 2018: pp. 69-99.

Tomé, Luis (2018/19). "Geopolítica da Rússia de Putin: não é a União Soviética, mas gostava de ser..." in *Relações Internacionais*, 60. Lisboa, IPRI-UNL: pp. 69-99.

Tomé, Luis (2019). "Região Indo-Pacífico: o factor China e motivações geopolíticas" in *Nação e Defesa nº 151-Geopolítica Aplicada*. Lisboa, IDN: pp. 66-100.

Tomé, Luis (2021). "China e Ásia-Pacífico na Política da Administração Biden: operacionalizando um "sistema internacional estável e aberto" e um "Indo-Pacífico livre e aberto"" in *RI-Relações Internacionais*, 69, Março 2021: pp. 35-68.

Tomé, Luis and AÇIKALIN, Suay Nihan (2019). "Chapter 1. Complexity Theory as a New Lens in International Relations: System and Change" in S. Ş Erçetin and N. Potas (Eds.), *Chaos, Complexity and Leadership 2017. Explorations of Chaos and Complexity Theory*. Netherlands, IGI Global / Springer: pp. 1-15.

UNITED NATIONS *PEACEKEEPING website*. Em linha (acesso em 13.08.2021), url: <https://peacekeeping.un.org/en>



UNITED NATIONS CHARTER, signed on 26 June 1945, in San Francisco, at the conclusion of the United Nations Conference on International Organization, and came into force on 24 October 1945.

Xi Jinping (2017). *Report at the 19th National Congress of the Communist Party of China (CPC)* on October 18, 2017.

Xi Jinping (2021). *Special Address by Chinese President Xi Jinping at the World Economic Forum Virtual Event of the Davos Agenda*, 25 January 2021.

Wilson, Woodrow (1917). *President Wilson's War Message to Congress*, 2 April, 1917.

Wilson, Woodrow (1918). *President Wilson's "Fourteen Points" Address to Congress*, January 8, 1918.

WTO – World Trade Organization (2021). *Statistics on merchandise trade*. WTO website, em linha (acesso em 16.08.2021), disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/merch_trade_stat_e.htm