

EUROPA,
ATLÂNTICO
E O MUNDO
MOBILIDADES, CRISES,
DINÂMICAS CULTURAIS

PENSAR COM

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

EUROPE, THE ATLANTIC AND THE WORLD
MOBILITY, CRISES, CULTURAL DYNAMICS

THINKING WITH MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

COORDENAÇÃO

ISABEL MARIA FREITAS VALENTE

QUEM GOVERNA O MUNDO? VESTEFÁLIA OU GLOBALIZAÇÃO*

Nuno Severiano Teixeira
Professor Catedrático da UNL
Vice-Reitor da UNL
E-mail: nst@unl.pt

Resumo

Quem governa o mundo? Durante a Guerra Fria a resposta era simples: os Estados, as superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética. No imediato pós Guerra Fria, a resposta ainda era possível: já não eram duas, mas uma só potência hegemónica. É o momento unipolar do Império americano. Mas, hoje, quem comanda, verdadeiramente, o mundo? As potências globais estabelecidas ou as potências regionais emergentes? A finança global ou as redes sociais? As cadeias de *media* global ou as redes terroristas? A resposta é, hoje, muito mais difícil. Este artigo procura-a no cruzamento de duas lógicas simultâneas mas contraditórias: a lógica da globalização e a lógica de Vestefália. E argumenta que a contradição fundamental é entre os agentes políticos que têm legitimidade mas não têm capacidade para gerir as questões globais e os agentes da globalização que têm capacidade mas não têm legitimidade.

Palavras-chave: Globalização; Vestefália; Ordem Internacional

* Este texto foi publicado numa primeira versão na revista XXI Ter Opinião nº 6 Jan/ Jun 2016 a quem agradeço a autorização da sua republicação.

Abstract

Who rules the world? During the cold war, the answer was simple: the States, the superpowers, the United States and the Soviet Union. In the immediate post cold war, the answer was still possible: were no longer two, but one hegemonic power. It was the unipolar moment of the American Empire. But, today, who runs the real world? The established global powers or the emerging regional powers? The global finance or the social networks? The global media chains or the terrorist networks? The answer is, today, a lot harder. This article attempts an answer at the crossroads of two simultaneous but conflicting trends: the logic of globalization and the logic of Westphalia. And argues that the fundamental contradiction between the political players who have legitimacy but not the ability to manage global issues and the players of globalization who have the ability but lack legitimacy

Keywords: Globalization; Westphalia; International Order

Quem governa o mundo? Esta é, hoje, uma pergunta para um milhão de dólares! Durante a Guerra Fria a resposta era simples: os Estados, as superpotências, os Estados Unidos e a União Soviética. No imediato pós-Guerra Fria, a resposta ainda era possível: já não eram duas, mas uma só potência hegemónica. É o momento unipolar do Império americano. Mas, hoje, quem comanda, verdadeiramente, o mundo? As potências globais estabelecidas ou as potências regionais emergentes? A finança global ou as grandes multinacionais? As cadeias de *media* global ou os poderes funcionais das organizações internacionais? A internet e as redes sociais? As redes terroristas e de criminalidade organizada? A resposta é, hoje, muito mais difícil. Se é que há uma resposta. Mas, tentemos.

No fim da Guerra Fria havia uma consciência clara de que o “velho mundo” tinha acabado. Mas não havia, pelo contrário, a mínima consciência do que seria o “mundo novo”. Falava-se, então, de muitas e desvairadas coisas: do século americano; da desordem das nações; do regresso da geopolítica; da ordem e da anarquia; do fim da história; ou do choque de civilizações.

De todas estas narrativas sobre o futuro da ordem internacional, duas houve que se tornaram simbólicas. Saltaram da literatura científica para a opinião pública e tornaram-se quase-profecias.

A primeira, otimista, era a tese do “fim da história”. Em 1992, num artigo hoje célebre da revista *National Interest*, Francis Fukuyama antevia a chegada em breve de “um admirável mundo novo”.

A ideia era a de que a revolução americana de 1776 e a revolução francesa de 1789 tinham aberto o caminho para a vitória, ainda futura mas inevitável, do Liberalismo económico e político. Esse destino histórico fora, abrupta e tragicamente, interrompido pelo advento dos totalitarismos do século XX: o nazismo na Alemanha e o comunismo na União Soviética. Mas derrotados que estavam, o nazismo em 1945, no fim da Segunda Guerra e o comunismo, em 1989, no fim da Guerra Fria, estava vencido o intervalo totalitário e a história retomava o seu curso inexorável rumo ao Liberalismo que era sinónimo, a um tempo, do triunfo da economia de mercado e da universalização da democracia.

Ora, esta vitória da economia de mercado e da democracia seria acompanhada por uma paz interdemocrática. A razão era simples e a teoria conhecida: as democracias não fazem guerra entre si. Assim, a vitória do Liberalismo traria consigo a paz universal e o mundo entraria numa fase pós-histórica.

De um só golpe e em simultâneo, realizavam-se o Estado Universal hegeliano e a Paz Perpétua kantiana.

A segunda tese, pessimista, era a do “choque de civilizações”. Em 1993, num artigo, igualmente, célebre da revista *Foreign Affairs*, Samuel Huntington antevia que um “apocalipse” era possível. E se não estava próximo, pelo menos, estava para vir.

Ao contrário da tese otimista da universalização do modelo ocidental e da paz universal, Huntington defendia que o século que aí vinha seria marcado pela contestação ao modelo ocidental e pelo choque entre o Ocidente e o “Outro”. Mais, esse choque não seria de natureza económica ou mesmo ideológica, mas sim de natureza cultural e religiosa. Isto é, a razão do choque não seria de ordem material, mas sim de ordem simbólica: um choque identitário, entre civilizações.

Ao historicismo progressista, herdeiro de Kant e Hegel, de Fukuyama, que via na vitória do modelo liberal-democrático a futura ocidentalização do mundo, contrapunha Huntington um historicismo declinista, herdeiro de Spengler e Toynbee, que via no choque de civilizações e na contestação ao modelo ocidental a possibilidade de declínio do Ocidente.

Meio século depois, é certo que nenhuma das profecias se realizou inteiramente. Mas não é menos certo que cada uma delas encerrava uma parte da verdade e se veria parcialmente realizada.

Ninguém duvida, hoje, que a economia de mercado triunfou em todo o mundo e que é ela quem, verdadeiramente, o regula e, frequentemente, o desregula. Nunca como hoje um poder financeiro tão grande esteve concentrado num número tão pequeno de detentores. E nunca como hoje se foi tão longe no primado do poder financeiro sobre o poder político.

Do mesmo modo, ninguém duvida que a Democracia se tornou o único sistema político internacionalmente aceite e reconhecido como legítimo. Não significa isto que todos os Estados sejam democráticos. Mas sim que sendo o único sistema, universalmente, tido por legítimo, mesmo os Estados não democráticos se reclamam da Democracia. Ora, tudo isto parece dar razão a Fukuyama.

Mas por outro lado, nada disso significou a paz universal. Pelo contrário, os conflitos continuaram, proliferaram, alteraram a sua natureza e muitos deles têm na sua origem razões identitárias: étnicas, culturais ou religiosas. O terrorismo jihadista e a ideia do califado global constituem a sua expressão mais extrema e representam a negação mais absoluta dos valores fundamentais do Ocidente. E tudo isto parece dar razão a Huntington.

De facto, ambas as teses tinham parte da razão. Mas o certo é que o mundo pós-Guerra Fria se revelou muito mais complexo que as profecias que o anunciaram.

E se é verdade que há sinais no sentido de uma sociedade internacional, não é menos verdade a persistência de um sistema interestatal.

A cena internacional é, hoje, atravessada por uma dupla lógica em que agem, em simultâneo, duas dinâmicas paralelas e contraditórias: a

dinâmica de Vestfália e a dinâmica da Globalização. A primeira, estocêntrica, assenta nos Estados e suas relações e opera segundo uma lógica interestatal. A segunda, pelo contrário, atravessa, transcende e muitas vezes subverte as fronteiras dos Estados e opera segundo uma lógica transnacional.

A questão central para o futuro da ordem internacional é, como conciliar estas duas lógicas contraditórias? Como articular o movimento de Globalização com o sistema de Vestfália?

Estados Unidos e União Europeia desenharam, em dois estudos, o que antevem vir a ser as grandes tendências globais até 2030.

Com base nestes dois estudos, o exercício que aqui se tenta é o de olhar para o mundo das próximas décadas segundo essas duas lógicas.

O primeiro olhar é sobre as dinâmicas da Globalização. E nesse plano, a primeira dinâmica é de natureza económica. Globalmente, a tendência é para que haja mais desenvolvimento humano mas, ao mesmo tempo, a persistência das desigualdades: maior crescimento económico, decréscimo da pobreza, crescimento da classe média, mas persistência das desigualdades, sociais e regionais. A fraqueza dos sistemas de educação e saúde assim como a corrupção são contra-tendências que continuarão a dificultar o desenvolvimento.

A segunda dinâmica é de natureza ambiental. E no plano do ambiente, a manter-se o atual modelo de desenvolvimento, a tendência dominante será a de potenciar os riscos ambientais, a começar pelas alterações climáticas. A Cimeira de Paris abre um sinal de esperança, mas não afasta todos os desafios. E para além das alterações climáticas, a escassez de recursos alimentares e da própria água poderão gerar crises humanitárias e exacerbar tensões e conflitos. Uma vez mais com grandes assimetrias regionais.

Continuarão, certamente, as energias tradicionais, mas a prevenção aconselharia, em paralelo, a um maior investimento nas energias limpas e renováveis. Na questão dos riscos ambientais, no clima como nos recursos naturais, nenhum Estado por si só poderá ter a solução. Só a regulação

internacional poderá assegurar alguma eficácia, como só a cooperação internacional poderá garantir a gestão de crises humanitárias.

A terceira dinâmica é de natureza securitária. E no plano da segurança a tendência global é a da deslocação de uma agenda de segurança dos Estados e entre Estados, para uma agenda de Segurança Humana e de proteção das pessoas. Tradicionalmente, o sujeito da segurança era o Estado e a segurança era uma questão de uso da força. Da força policial no plano interno e da força militar no plano internacional. Por isso, os conflitos eram, basicamente, conflitos interestatais. A segurança no sentido tradicional não desaparecerá. Híbrida ou assimétrica, a guerra persistirá entre os Estados. Mas estará longe de dominar a agenda de segurança internacional. O sujeito da segurança tenderá a deslocar-se do Estado para as pessoas. E nesse movimento, o próprio conceito de segurança se alarga, aprofunda e vai para além do uso da força. À dimensão tradicional da segurança militar juntam-se novas dimensões: a segurança económica, societal, ambiental e até política. A questão dos recursos energéticos, dos recursos alimentares e ambientais tal como das doenças, em particular as pandemias, tenderão a acentuar-se como questões de segurança. Tal como os grandes fluxos migratórios internacionais. E o mesmo se passa com a cibersegurança, a segurança marítima, a proliferação de armas de destruição maciça ou o terrorismo transnacional. Continua a estar em causa a segurança dos Estados, mas estará também e cada vez mais a proteção das pessoas. Isto é, a segurança humana.

Ora quando está em causa a segurança das pessoas que envolve ameaças e riscos transnacionais nenhum Estado por si só, por mais poderoso que seja, poderá dar uma resposta cabal. E é por isso que a tendência futura será também de segurança cooperativa.

A quarta dinâmica é de ordem social e a tendência global parece ser a do *empowerment* das pessoas e do reforço das sociedades civis. O crescimento da classe média, o decréscimo da iliteracia e a progressiva igualdade de género, conjugados com o alargamento do acesso às novas tecnologias de informação e comunicação constituem fatores decisivos

para uma tripla mudança: o reforço da autonomia individual das pessoas em relação ao Estado, da capacidade de mobilização coletiva das sociedades civis e da emergência do poder dos atores não estatais. Movimentos sociais e políticos mobilizados por organizações hierárquicas e verticais, como partidos ou sindicatos, continuarão a existir. Mas serão cada vez menos, enquanto as mobilizações horizontais e reticulares, por SMS ou pelas redes sociais, como na Primavera árabe e no movimentos dos Indignados, tenderão a ser cada vez mais. Essa capacidade de iniciativa individual, de organização em rede e a generalização das novas tecnologias poderá cruzar-se com as agendas de cidadania global como os direitos humanos, os direitos económico-sociais ou ambientais, potenciando a construção de uma cidadania global.

Mas por outro lado, esta cidadania cada vez mais global tenderá a criar cada vez mais expectativas nos cidadãos a que os Estados terão cada vez mais dificuldade em responder. Esse *gap* não deixará de provocar tensões e conflitos, desde logo as reações particularistas e identitárias contra a globalização, expressas em movimentos regionalistas, nacionalistas e populistas. Os Estados são demasiados grandes para resolver os problemas locais, mas demasiado pequenos para resolver os problemas globais. É o poder das redes a desafiar o poder dos Estados.

Ora, é este desafio ao Estado e ao seu lugar na cena internacional que nos conduz a esse segundo olhar.

Olhemos então para as dinâmicas de Vestefália. A ordem internacional, assente no Estado e na relação entre Estados baseou-se, sempre, em dois elementos fundamentais: o poder e a legitimidade. Isto é, na distribuição internacional do poder entre os Estados e num conjunto de regras sobre os princípios e os limites da ação internacional, consensualmente aceites por todos eles. Ora é, no fundo, a configuração destes dois elementos que caracteriza os sistemas internacionais. Durante a Guerra Fria não havia dúvida, o sistema internacional era bipolar heterogéneo e o mundo estava totalmente dividido entre os Estados Unidos e a União Soviética: no plano económico, entre o capitalismo e o socialismo; no plano

político, entre a democracia e a dita democracia popular, e no plano militar, entre a NATO e o Pacto de Varsóvia. No imediato pós-Guerra Fria, o sistema internacional evolui para um sistema unipolar. A vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria significou o triunfo do modelo americano, da economia de mercado e da democracia, que se traduziu na hegemonia incontestada do Império americano. Esse momento unipolar prolonga-se até ao 11 de Setembro.

O sistema internacional é, hoje, um sistema em transição. Mais complexo, mais incerto, mas que revela já algumas tendências em movimento: para um sistema multipolar, policêntrico e difuso. Multipolar, porque não tem um polo único ou hegemónico, mas uma pluralidade de polos estruturantes das Relações Internacionais. Policêntrico, porque não só não existe uma centralidade única, como não existe coincidência entre os centros de poder e influência, geograficamente dispersos e operando a diferentes níveis: subnacional; nacional, internacional e transnacional. Difuso, finalmente, porque atuam na mesma cena e ao mesmo tempo, atores de natureza muito diferente: Estados, organizações internacionais, organizações não governamentais, empresas multinacionais; redes transnacionais e sinais nascentes de cidadania global.

Neste mundo em mudança, mas ainda numa lógica vestefaliana, que tendências se desenham? No plano económico, o deslocamento dos centros de poder do Ocidente para a Ásia. Não é previsível quanto tempo, mas a tendência dos indicadores económicos mostra que o dinamismo se transfere dos Estados Unidos e da Europa para a China e a Índia. No plano militar, os Estados Unidos permanecerão, ainda, por muito tempo a grande potência militar. Apesar do crescimento exponencial das despesas militares da China, a enorme diferença de potencial, sobretudo tecnológico, levará décadas para que consiga disputar a hegemonia americana. No plano político, a inexistência de uma hegemonia global ou sequer de um duopólio estruturante das relações internacionais abre espaço para a emergência de potências regionais e autonomia para essas lideranças nas suas ordens regionais: o Brasil, a África do Sul, a Índia, a

Indonésia ou a Turquia estão, certamente, entre esses casos. Uma quarta tendência prende-se com a pluralidade de atores e a difusão do poder. Antes, os Estados monopolizavam, praticamente, a cena internacional e a distribuição e o equilíbrio do poder entre eles era clara. Hoje, coexistem e agem na cena internacional, atores, públicos e privados, estatais e não estatais, de natureza muito diferente. Quer isto dizer que a hierarquia do poder e influência é tudo menos clara e cada vez mais difusa. Muitas empresas multinacionais ou redes de *media* globais movem mais influência e detêm mais poder que pequenas ou médias potências. Assim como algumas grandes cidades como Nova Iorque, Tóquio, São Paulo ou Singapura pesam mais na cena internacional que pequenos Estados. Para não falar das grandes redes transnacionais, financeiras ou terroristas, que confrontam e desafiam as grandes potências.

Ora, se é difusa a distribuição do poder, mais crítica se torna a legitimidade. E é aí que reside a contradição estrutural desta ordem internacional: a lógica de Vestefália e a lógica da globalização não coincidem e dificilmente se articulam. Os agentes políticos têm legitimidade, mas não têm capacidade para regular as questões globais. Os agentes da globalização, pelo contrário, têm capacidade, mas não têm legitimidade política. E é lá que reside a crise da governança global e o grande desafio da ordem internacional.

Quem governa, hoje, este mundo? Muita gente. Ou talvez ninguém.

Referências bibliográficas

- National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, dezembro de 2012.
- European Union Institute for Security Studies, *Global Trends 2030. Citizens in an Interconnected and Polycentric World*, março de 2012.