

## LIVROS RECENTES E DEBATES CONTEMPORÂNEOS\*

### Comentário Crítico pelo Editor

#### *World Order*

Henry Kissinger

Penguin Press, 9 Setembro 2014

432 pp.

#### **Um Mundo Perigosamente Pequeno: Ordem Mundial e a Falsa Dicotomia entre Realismo e Idealismo**

A proclamação, no fim da Guerra Fria, da ‘nova ordem mundial’ foi caracterizada como a transição da bipolaridade para a unipolaridade. Enquanto, em 1945, pela primeira vez na história, apenas duas superpotências passaram a competir pelo poder mundial, nos anos 1990, com o colapso da União Soviética, os Estados Unidos ganharam a condição de ‘única superpotência’. Muitos analistas políticos consideraram, porém, que esta situação não podia ser senão provisória, o que se chamou ‘o momento unipolar’, a ideia de que o equilíbrio de poder haveria de se afirmar, mais cedo ou mais tarde, prevendo a emergência de novos concorrentes para os Estados Unidos, em particular a ideia de que a China, ou mesmo a União Europeia, viriam a constituir novos polos, fazendo ressurgir a multipolaridade que tinha terminado em

---

\* Ensaio de revisão acerca de livros publicados durante o mesmo semestre, ou no final do semestre anterior da edição de cada número de *Interações*.

1945. Na verdade, o que transformou dramaticamente a situação não foi uma nova competição multilateral, no campo dos grandes poderes mundiais, mas o surto da ameaça assimétrica de forças extremistas, com origem no Médio Oriente e espaço muçulmano, fazendo desmoronar as frágeis certezas da segurança e da ciência política da 'era pós-Guerra Fria' que terminou abruptamente no 11 de Setembro.

Uma forma convencional de descrever o poder americano no mundo é através do lugar comum que contrapõe 'realismo' e 'idealismo'. Por realismo, na linguagem da ciência política, entende-se a perspectiva, segundo a qual a ordem mundial é governada pelos interesses e rivalidades de estados nacionais, onde apenas um pequeno grupo de estados, os grandes poderes mundiais, define, de facto, o jogo internacional ou regional. Neste último sentido, a Doutrina Monroe é a primeira expressão histórica do realismo americano, definida, em 1823, pelo Presidente James Monroe, afirmando o direito dos Estados Unidos de reagirem a quaisquer avanços de potências europeias com pretensões coloniais irredentistas sobre a América do Norte e o continente americano em geral. A guerra hispano-americana de 1898 é considerada uma viragem da Doutrina Monroe, de uma perspectiva preventiva e de contenção, para uma política externa de afirmação da posição americana como potência no Atlântico e no Pacífico, tendo levado à independência de Cuba e das Filipinas e a incorporação destes dois países, e ainda Porto Rico, na esfera de influência americana. No mesmo ano de 1898, teve lugar a anexação do Hawai.

Theodor Roosevelt tornou-se a figura emblemática do novo realismo americano. Primeiro, ganhou fama nacional pela sua atuação, como voluntário, na guerra contra a Espanha e, depois, enquanto Presidente dos Estados Unidos entre 1901 e 1909, foi a administração Theodor Roosevelt que firmou a nova posição dos Estados Unidos como a potência dominante nas Caraíbas e a competição pela preeminência no Pacífico que haveria, cerca de trinta anos mais tarde, de levar à guerra com o Japão, com o ataque japonês a Pearl Harbor em 1941. O empenho do governo Theodor Roosevelt no projeto do Canal do Panamá, a partir de 1904, vindo a ser inaugurado em 1914, é particularmente expressivo da visão de que o poder da América no mundo é baseado na conexão entre o Atlântico e o Pacífico, conectando, assim, as duas extremidades da Eurásia, onde tradicionalmente, na história mundial, se concentram, na Europa e na Ásia, os grandes poderes mundiais. Os Estados Unidos são a única grande potência mundial que não se situa, geograficamente, no continente euro-asiático, de modo que a ascensão ao estatuto de superpotência, a partir de 1945, significou, concretamente, que a América passou a ser parte constitutiva da ordem de segurança da Eurásia.

Antes disso, na sequência da Primeira Guerra Mundial, o Presidente Woodrow Wilson tornou-se, em contraste com Theodor Roosevelt, a figura emblemática do designado idealismo, na política externa americana, em particular pelo empenho na fundação da Liga das Nações, o antecedente das Nações Unidas, com o objetivo de assegurar, pelo reforço de relações e instituições multilaterais, a paz mundial e favorecer o equilíbrio de poder. O que Wilson representa, na realidade, é o objetivo da América, mesmo antes da Guerra Fria, em promover o modelo doméstico de democracia liberal e liberdade económica, na sociedade americana, como o princípio do funcionamento da ordem mundial e do sistema internacional. Este princípio ganhou uma fundamental importância com o surgimento da Guerra Fria.

Na verdade, um aspeto crucial da vantagem dos Estados Unidos, durante a competição com a União Soviética, foi que a América conseguiu reconstruir o sistema internacional, depois de 1945, através da expansão de uma rede de instituições multilaterais que passaram a caracterizar o mundo desde então, com a própria ONU antes de mais. Os soviéticos foram obrigados, assim, a se incluir num tipo de mundo inspirado na democracia e no mercado que era estranho ao seu modelo hegemónico de poder. Mas a questão da hegemonia é também um dilema para os defensores do idealismo americano. Uma vez que o objetivo é que o mundo funcione pela lógica da democracia liberal, será possível, em qualquer situação, afirmar esta lógica, sem, ao mesmo tempo, fazer da própria democracia um instrumento hegemónico?. Esta é uma questão permanente, na política externa americana, desde Wilson, com várias encarnações, como foi o caso, mais recentemente, da controvérsia sobre a invasão do Iraque e o propósito da administração George W. Bush, pelo menos segundo a narrativa popular acerca desse assunto, de usar a força unilateralmente para impor a democracia no Médio Oriente.

Neste sentido, a discussão sobre hegemonia ganhou uma nova importância com o estatuto de 'única superpotência'. O fim do comunismo representava que não havia mais um concorrente para a expansão da democracia e do mercado, mas, por outro lado, a questão, para muitos analistas, é que o primado do poder americano sem rival não pode ceder à tentação hegemónica. Assim, foram sugeridas duas respostas. Por um lado, a ideia do 'polícia do mundo', segundo a qual a razão de ser do poder americano, com o fim da Guerra Fria, era usar os seus inigualáveis recursos militares para defender a segurança contra ameaças à democracia. Ou seja, o objetivo da América não pode ser dominar o mundo, mas colocar o seu poder ao serviço do mundo. A outra perspectiva que interage com esta é a apologia do pós-realismo, considerando

que, com a globalização, as visões realistas, segundo as quais o poder mundial se reduz às relações e competição de interesses entre estados nacionais, estão crescentemente obsoletas, porque, segundo essa opinião, a ordem mundial passou a combinar o sistema de estados com a multiplicação de novos poderes assimétricos fora do estado, nomeadamente, ONGs, grupos de defesa de identidade, movimentos de emancipação ou de defesa da sustentabilidade ecológica do planeta, definindo um novo conceito de influência e ação na condução do mundo global.

Para esta visão, em associação com a ideia de ‘policia do mundo’, o poder americano deveria ser um soft power, no sentido de preferir a diplomacia ao uso da força e, em particular, tentar chegar não só aos governantes, mas também a diversidade social, cultural e humana por detrás da realidade do sistema de estados. Na verdade, estas perspetivas ruíram com o 11 de Setembro. A resposta americana aos atentados da al Qaeda contra o território americano não foi ‘policial’, mas estratégica, uma vez que o extremismo coloca uma fundamental ameaça à segurança estratégica da ordem mundial. Mas a emergência do extremismo representa também a derrocada das fantasias assimétricas de pós-realismo, uma vez que a utopia da diversidade de poderes foi confrontada pela evidência de que os poderes extremistas não-estado ou fora do estado não vieram, necessariamente, para alargar, mas para destruir as possibilidades de uma comunidade global.

No entanto, não é possível encontrar respostas, no livro *World Order* de Henry Kissinger, para esta crise de futuro estratégico no mundo. Henry Kissinger, hoje com mais de noventa anos, tornou-se o nome emblemático do realismo, na política externa americana, e até sinónimo do métier de política externa, por causa dos anos críticos em que ocupou a posição de Conselheiro de Segurança e Secretário de Estado, durante as administrações Richard Nixon e Gerald Ford. E foi, como é conhecido, particular objeto de criticismo, por causa da política para o Vietnam que conduziu ao começo da retirada americana da Indochina, em 1973, e ao controverso Premio Nobel da Paz para Kissinger, no mesmo ano, o que, de qualquer forma, olhando para trás, não parece mais questionável, hoje, do que a atribuição do Nobel da Paz ao Presidente Barack Obama, em 2009, por causa da retirada do Iraque. Não obstante o epíteto realista, Kissinger procura neste livro, como aconteceu noutros livros que publicou anteriormente, afirmar-se como um fundamental idealista, com a ênfase na ideia anti-hegemónica de equilíbrio de poder que refere como ‘o equilíbrio entre legitimidade e poder’, como a condição de uma ordem mundial legítima.

O argumento de Kissinger é baseado em três ideias que se repetem, ao longo de mais de quatrocentas páginas. Primeiro, nunca houve, de facto, uma ordem mundial e, por outro lado, atualmente, não existe ordem mundial alguma. Relacionando estas duas realidades, os Estados Unidos são definidos, por Kissinger, como uma ‘superpotência ambivalente’, desde 1945. no sentido em que oscila entre o realismo, para afirmar os interesses americanos no concerto mundial, e o idealismo, recusando desenvolvimentos e tentações hegemónicas que coloquem em causa o equilíbrio de poder, na organização do poder mundial. A ideia de que nunca existiu uma ordem mundial resulta, porém, de um uso puramente reificado das ideias de hegemonia e equilíbrio de poder. O que Kissinger afirma é que nenhum grande poder mundial conseguiu impor o domínio absoluto sobre o resto do mundo. Neste sentido, grande parte do livro é ocupada com retrospectivas históricas das formações geopolíticas que foram constituindo, ao longo do tempo, os cenários de ordem mundial, na antiga Roma, Islão e China. Estas civilizações, segundo Kissinger, não impuseram uma ordem mundial ao conjunto do mundo, porque nenhuma delas teve uma posição mundial fora das suas extensas regiões e tendiam a chamar estas regiões etnocentricamente de ‘mundo’. Também, na Guerra Fria, embora, desta vez, o mundo fosse o grande teatro da competição entre os Estados Unidos e a União Soviética, não existiu uma ordem mundial unificada, porque o conflito era baseado no equilíbrio de poder.

O problema, porém, é que Henry Kissinger não atribui a devida atenção ao facto de que o objetivo da União Soviética não era dominar, mas acabar com a própria ideia de uma ordem mundial. Desta forma, o equilíbrio de poder, na Guerra Fria, não constitui, simplesmente, a expressão de que nenhuma das duas superpotências conseguia impor o seu poder hegemónico ao mundo, mas hegemonia era a natureza do próprio poder soviético que a América combatia. A questão para os Estados Unidos nunca foram receios idealistas de deslizar para visões hegemónicas, mas sim o perigo hegemónico do próprio poder soviético. Por isso, o equilíbrio de poder, na Guerra Fria, tomou a forma do nada idealista ‘equilíbrio do terror’, baseado na corrida aos armamentos e na ameaça de destruição recíproca pela hecatombe nuclear.

Por outro lado, Kissinger dedica uma central importância, no livro, à Paz de Westfália de 1648 que é considerada, como se sabe, a origem do moderno sistema internacional. O acordo encerrou a Guerra dos Trinta Anos que foi uma guerra religiosa, de 1618 a 1648, entre católicos e protestantes, e uma guerra dinástica, entre vários soberanos, devastando a Europa Central, mas que, de uma forma ou de outra, envolveu a maior parte das potências continentais europeias. A novidade de Westfália

foi definir que eram os estados e não as religiões e as dinastias os atores do sistema internacional. Kissinger considera que a Paz de Westfália continua a ser o princípio indispensável para o futuro da noção de ordem mundial, porque combinou realismo – pelo primado reconhecido à soberania do estado – e idealismo, devido à ênfase colocada no equilíbrio de poder como garantia da paz mundial, garantindo o que referido ‘equilíbrio entre legitimidade e poder’. No entanto, Kissinger não dedica atenção à intensa crítica do modelo Westfália de ordem mundial, com o fim da Guerra Fria e a globalização, por parte dos adeptos do pós-realismo que é emblemático da esquerda liberal, considerando que a noção de equilíbrio tinha, agora, de ser observada, do ponto de vista de que os estados não são mais, segundo essa perspectiva, os únicos atores determinantes na ordem mundial.

Estas prescrições pós-realistas, na verdade, desabaram, como vimos, no 11 de Setembro, mas os seus apoiantes, curiosamente, observam a situação como uma confirmação das suas convicções e da persuasão de que a ideia de ‘única superpotência’ era demasiado dependente de perspectivas realistas do passado. Desta forma, consideram que a América perdeu o estatuto de única superpotência e a posição de liderança que ganhou com o colapso da União Soviética, na sequência do colapso geopolítico criado pelo 11 de Setembro, a guerra do Iraque, nos anos Bush, e a paralisa estratégica, no governo Obama, em relação à guerra civil na Síria e à sucessão da al Qaeda pelo Estado Islâmico, como a linha da frente do extremismo jihadista. No caso de Henry Kissinger, para além de declarar, de forma passageira, apoio à política do governo Bush e, conseqüentemente, à guerra do Iraque, Kissinger também não dedica atenção a nenhum destes problemas. Parece que, para Kissinger, a guerra do Iraque, em particular, não interfere com o facto de que a América continua a ser, como acontecia durante a Guerra Fria, uma ‘superpotência ambivalente’, no estilo Westfália.

De forma vaga e sem a fundamentação que a discussão exige, o que Kissinger parece sugerir – num livro muito extenso, sobretudo em retrospectivas históricas que não acrescentam nada de novo, deixando as questões atuais sem a devida reflexão – é que, neste momento, a questão do equilíbrio de poder não se encontra assegurada, porque o extremismo criou uma quebra de equilíbrio assimétrico na segurança mundial. Conseqüentemente, foram os poderes extremistas e não os poderes mundiais que trouxeram a ameaça estratégica assimétrica aos princípios de Westfália. Portanto, para Kissinger, o problema, hoje, não é um défice de idealismo, mas um défice de realismo, no resgate da legitimidade da ordem mundial.

É importante ter em atenção que, enquanto a noção de realismo é um conceito da ciência política séria, ‘idealismo’ é uma tradicional sentimentalização da política externa americana, sem verdadeiro valor analítico. Desta forma, o livro *World Order* de Kissinger é mais um, no extenso catálogo de livros e autores que repetem, indefinidamente, estes estereótipos<sup>1</sup>. Ironicamente, porém, mesmo que o termo ‘idealismo’ não seja evocado expressamente, a dicotomia entre realismo e idealismo passou a inspirar, agora, as abordagens de esquerda sobre soft power e pós-realismo. Um exemplo expressivo é a revisão que Anne-Marie Slaughter faz sobre este livro de Kissinger, dizendo que, para Kissinger, a ordem internacional continua a ser sobretudo um ‘mundo de estados’, no sentido da valorização que atribui ao poder dos estados soberanos, em detrimento do ‘mundo das pessoas’, como ‘a diferença entre uma política externa baseada no poder e uma política externa baseada em valores’<sup>2</sup>.

Neste sentido, Slaughter sugere que a guerra civil da Síria tornou-se o equivalente, para o governo Obama, do genocídio do Ruanda para a administração Bill Clinton, nos anos 1990. Uma vez que o Ruanda não tinha nenhuma importância geopolítica ou estratégica para os interesses americanos, o governo Clinton não se envolveu, nem envolveu a comunidade internacional, para evitar o genocídio étnico que levou à morte, entre 7 de Abril e 15 de Junho de 1994, de, pelo menos, 800.000 pessoas, maioritariamente Tutsis mortos por Hutus. Em contrapartida, a determinação do governo Obama, depois das guerras do Iraque e Afeganistão, é não envolver os Estados Unidos, outra vez, ou liderar uma ofensiva internacional na região muçulmana. Para Slaughter, porém, as considerações realistas do governo Obama fazem perder a fundamental ‘responsabilidade de proteger’, numa política externa humanizada por valores e não apenas orientada pelo realismo do poder.

O interessante, no entanto, é que Anne-Marie Slaughter apenas agora parece ter descoberto ‘o mundo das pessoas’ que está largamente ausente, no seu livro de 2004, *A New World Order*<sup>3</sup>, acerca da controversa ideia da ‘governança global’, segundo a qual, numa perspetiva pós-realista, a organização do mundo precisa, cada vez mais, de instituições e práticas não apenas transnacionais, mas supranacionais, observando este processo como a ação de uma elite de juristas, decisores económicos e legis-

1 Por exemplo, David Callahan, *Between Two Worlds: Realism, Idealism and American Foreign Policy After the Cold War*. HarperCollins, 1994.

2 Anne-Marie Slaughter, How to Fix America’s Foreign Policy: What Obama Should Learn from Kissinger’s New Book. *World Order* by Henry Kissinger (Penguin). 19 Novembro 2014. *New Republic*. URL: <https://newrepublic.com/article/120030/world-order-review-what-obama-should-learn-kissingers-book>

3 Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* 2004. Princeton University Press.

ladores. Na realidade, esta visão, mais ideológica do que analítica, sobretudo reflete o entusiasmo de sectores da esquerda liberal americana, na academia, na área política e nos media, pela organização supranacional, ou suposta organização, da União Europeia, o que tem, como paralelo, a romantização popular da Europa, em certos setores do eleitorado do Partido Democrata, considerando que, na União Europeia, ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, as pessoas são, em grande parte, sustentadas pelo estado.

O livro de 2005, publicado na altura em que Anne-Marie Slaughter era diretora, entre 2002 e 2009, da Escola Woodrow Wilson de Questões Públicas e Internacionais da Universidade de Princeton, é ainda mais surpreendente, porque foi publicado depois do 11 de Setembro, como se nada tivesse acontecido, em termos do poder mundial. Ainda assim, a questão mais problemática é o equívoco de confundir 'ordem mundial' com 'sistema internacional'. O que Slaughter refere como 'nova ordem mundial' é, de facto, a interdependência económica e tecnológica no funcionamento do sistema internacional, seus arranjos e processos de decisão, enquanto a ordem mundial é, hoje como no passado, a questão de quem manda no mundo e as implicações estratégicas da liderança mundial, tendo em atenção que quem manda no mundo, com ou sem 'governança global', é sempre um clube reduzido de grandes poderes mundiais.

Por isso, para Kissinger a ordem mundial é sempre realista, porque é sempre o poder de alguns. Desta forma, Anne-Marie Slaughter parece certa em considerar que o 'idealismo' de Kissinger é fundamentalmente uma figura de estilo, sugerindo, de forma sarcástica, que o livro *World Order* de Kissinger pode ajudar a consertar a política externa do governo Obama, se Obama não seguir os conselhos de Kissinger. O problema, porém, é que quem segue a visão de Kissinger é a própria Slaughter, porque partilha com ele a mesma falsa dicotomia entre realismo e idealismo. No discurso antiquado e conservador em que Kissinger se inscreve, a evocação de 'idealismo' serve para sentimentalizar o realismo, enquanto os liberais como Slaughter sentimentalizam o idealismo da América como o 'pólicia do mundo', criticando o uso da força unilateral, mas considerando, por outro lado, que o uso da força é um imperativo moral para defender o 'mundo das pessoas', sem entrar necessariamente em choque com a ideia de soft power.

O conservadorismo de Kissinger e o liberalismo de Slaughter são as duas faces do mesmo problema de que o mundo global é, de facto, um mundo perigosamente pequeno, devido a uma flagrante diminuição das condições de manutenção da

segurança estratégica, em comparação com a era da Guerra Fria, mas também do ponto de vista da redução da qualidade crítica e intelectual da ciência política, na compreensão da relação entre o poder mundial, que é de alguns, e a responsabilidade democrática com o mundo, que é de todos.