

## O esgotamento da ordem internacional



Por **GILBERTO LOPES\***

*A chave para o desenlace da luta e para a conformação de uma nova ordem internacional será a situação interna de cada país*

Sempre que a paz foi o objetivo principal de uma potência, ou de um grupo de potências, o sistema internacional esteve à mercê do membro mais feroz da comunidade internacional, disse o ex-secretário de estado norte-americano Henry Kissinger em seu estudo sobre a restauração da ordem internacional após as Guerras Napoleônicas no primeiro quartel do século XIX. O livro – *Um mundo restaurado* – foi publicado em 1964, pouco antes da Guerra do Vietnã. Referia-se a guerras passadas, mas a Guerra do Vietnã ensinou novas lições sobre os membros mais ferozes da comunidade internacional.

Ainda mais antigas são as previsões de um notável diplomata norte-americano, George Kennan, que Frank Costigliola, professor de História na Universidade de Connecticut, resgata num artigo intitulado “*Kennan’s Warning on Ukraine*”, publicado em janeiro passado na revista *Foreign Affairs*.

George Kennan, ex-embaixador na Rússia entre 1951 e 1952 (então União Soviética), ajudou a lançar as bases da política de contenção da época da Guerra Fria em seu artigo “*The sources of Soviet conduct*”, publicado em julho de 1947 também na *Foreign Affairs* (o artigo, considerado um dos mais importantes já publicados pela revista em sua longa história, pode ser visto [aqui](#)). Quando sugeriram ao então secretário de Estado (1949-53) Dean Acheson o nome de George Kennan para dirigir um gabinete de planejamento de políticas, indicando que um homem como ele seria ideal para o cargo, Dean Acheson respondeu: “Um homem como George Kennan? Não há ninguém como George Kennan!”

Em observações sobre quais deveriam ser os objetivos dos Estados Unidos em relação à Rússia, feitas em agosto de 1948 – lembra Costigliola –, George Kennan afirma que os ucranianos rejeitavam o domínio russo, mas que seria fácil tirar conclusões erradas deste fato, como a de que a Ucrânia deveria ser independente (era então parte da União Soviética) e conclui que os Estados Unidos não deveriam encorajar tal separação.

Em suas recomendações, dizia que era impossível estabelecer uma linha que separasse claramente a Ucrânia da Rússia, que as duas economias estavam profundamente ligadas e que promover uma Ucrânia independente “poderia ser tão artificial e destrutivo como uma tentativa de separar o *Corn Belt*, incluindo a zona industrial dos Grandes Lagos, da economia dos Estados Unidos. Uma Ucrânia independente só pode ser mantida pela força”, e acrescentava que mesmo o triunfo dos Estados Unidos na Guerra Fria não deveria tentar impor a independência da Ucrânia de uma Rússia derrotada. Se entre ambas surgisse um conflito sobre a independência da Ucrânia, os Estados Unidos deveriam propor um acordo baseado numa forma razoável de federalismo.

Em 1997, diz Castigliola em seu artigo, George Kennan ficou alarmado com a decisão de Washington de integrar República Tcheca, Hungria e Polônia à OTAN e iniciar uma cooperação militar e naval com a Ucrânia. “Em nenhum aspecto essa

decisão parece mais séria e cheia de consequências mais fatídicas do que no caso da Ucrânia”, advertiu George Kennan.

Escreveu a Strobe Talbott, subsecretário de estado no governo de Bill Clinton (94-2001), expressando sua opinião. Strobe Talbott ignorou-o. Ele acreditava que, dado o estado calamitoso da economia russa após a desintegração da União Soviética, o país era obrigado a adaptar-se às exigências do Ocidente.

Opinião semelhante à de George Kennan foi expressa por Henry Kissinger em seu discurso de 23 de maio do ano passado no Fórum Econômico de Davos, na Suíça, onde reiterou sua convicção de que era necessário buscar um acordo de paz no conflito da Ucrânia que satisfizesse as exigências de segurança da Rússia. Levar a guerra mais longe já não seria uma questão de liberdade da Ucrânia, mas uma guerra contra a própria Rússia.

A estabilidade política do pós-guerra, tinha dito Henry Kissinger em seu livro já mencionado, não tinha sido o resultado da busca pela paz, mas de “uma legitimidade geralmente aceita”. Legitimidade que não deveria ser confundida com justiça, advertiu, que não significasse “mais do que um acordo internacional sobre a natureza dos acordos funcionais e sobre os objetivos e métodos aceitáveis da política externa. Implica a aceitação do marco da ordem internacional por todas as grandes potências”.

Pelo menos até o momento em que nenhum estado esteja tão descontente com essa situação, a ponto de expressar sua insatisfação com “uma política externa revolucionária”. “Sempre que houver uma potência que considere opressiva a ordem internacional, ou a forma da sua legitimação, suas relações com outras potências serão revolucionárias. Nesses casos, não será o ajuste das diferenças dentro de um dado sistema, mas o próprio sistema que é posto em causa”, acrescentou ele. Algo que a invasão russa da Ucrânia tornou evidente, segundo as declarações do próprio Vladimir Putin e de seu ministro das relações exteriores Sergei Lavrov.

## Os objetivos da guerra

Os objetivos desta guerra são diversos. E nem sempre claros.

“Os habitantes do Donbass estão lutando pelo direito de viver em sua própria terra, de falar sua língua materna (o russo), aspirações que o regime de Kiev está tentando impedir”, disse Vladimir Putin em seu discurso diante da Assembleia Federal russa em 21 de fevereiro passado.

Entre seus objetivos estava a proteção desta população – que vivia no que ele descreveu como terras históricas da Rússia –, garantir a segurança de seu país e eliminar a ameaça representada pelo “regime neonazi”, que teria tomado o poder na Ucrânia como resultado do golpe de Estado de 2014.

De sua perspectiva, o cenário político no qual tentaram resolver estes problemas, através de negociações, já não funciona. Durante longos séculos de colonialismo, o Ocidente ocupou-se em dar ordens e em exercer sua hegemonia. Acostumou-se “a que lhes fosse permitido fazer o que quisessem”, disse Vladimir Putin.

Ele percebeu que, com o fim da União Soviética, o Ocidente começou a rever a ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial e a construir um mundo governado por outras regras. “Passo a passo, revisaram a ordem internacional existente, desmantelaram a segurança e os sistemas de controle de armas e realizaram uma série de guerras em todo o mundo” com o único objetivo de “desmantelar a arquitetura das relações internacionais estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial”.

Não se tratava apenas da ordem construída após a Segunda Guerra Mundial, mas sobretudo de regras não escritas, práticas estabelecidas após o resultado da Guerra Fria, com a dissolução da URSS e o fim do socialismo no leste europeu,

um cenário que Talbott tinha definido cruamente.

Em particular, a autorização do uso da força nas relações internacionais deixou de ser, de fato, da competência exclusiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas. As guerras no Vietnã, Iraque, Síria e Afeganistão são bons exemplos disto. Assim como a Ucrânia. Do mesmo modo, a própria composição do Conselho e suas regras de funcionamento – com o direito de veto dos cinco membros permanentes – já não refletem adequadamente as relações políticas no cenário internacional.

## Competição estratégica

“Remodelando o mundo” foi o título que o jornal britânico *The Guardian* – um jornal que, na minha opinião, se transformou em instrumento da guerra – deu a seu comentário sobre o discurso de Vladimir Putin. Para a primeira-ministra italiana Giorgia Meloni, o discurso foi uma propaganda decepcionante. Para o presidente norte-americano Joe Biden, mostrou que o mundo inteiro enfrentava o “desafio da época”.

Que desafio é esse? Estamos no meio de uma competição estratégica para definir a futura ordem internacional, lê-se na “Estratégia de Segurança Nacional”, que a administração de Joe Biden lançou em outubro do ano passado. Os Estados Unidos liderarão esses esforços “com seus valores e trabalharão com seus aliados e parceiros, com aqueles que compartilham nossos interesses”. “Não deixaremos nosso futuro sujeito aos caprichos daqueles que não compartilham nossa visão de um mundo livre, aberto, próspero, e seguro”, diz o documento.

Já havia uma referência às dimensões desta tarefa na “Orientação Estratégica Provisória de Segurança Nacional” publicada em março de 2021. Lê-se nela que “a defesa da democracia não termina em nossas fronteiras. O autoritarismo está em marcha em todo o mundo e devemos unir-nos a aliados e parceiros com visões semelhantes às nossas para revitalizar a democracia em todo o mundo”.

Esta visão sobre o papel dos Estados Unidos tem raízes mais antigas, como destaca Andrew J. Bacevich, professor emérito de Relações Internacionais e História da Universidade de Boston. Andrew Bacevich acredita que os Estados Unidos precisavam abandonar a perspectiva de impor sua visão de liberdade, democracia e direitos humanos ao mundo, e olha para George Kennan que, já em 1948, alertava para os perigos desta tentação.

Num artigo publicado na edição de março/abril da *Foreign Affairs* – *The Reckoning That Wasn't* –, Andrew Bacevich refere-se a um “*Report to the National Security Council*”, de abril de 1950 – quando a Guerra Fria começava a moldar o cenário internacional na segunda metade do século passado – no qual se afirmava que a ausência de ordem entre as nações era cada vez menos tolerável. O documento, que pode ser visto [aqui](#), concluía que os Estados Unidos tinham que assumir “a responsabilidade de impor a ordem e a justiça, por meios compatíveis com os princípios da liberdade e da democracia”.

Este foi o mundo que implodiu quando as tropas russas atravessaram a fronteira ucraniana. A Rússia percebeu que o objetivo do Ocidente era terminar o trabalho iniciado na Segunda Guerra Mundial – derrotar a URSS – e que a Guerra Fria deixou inacabado, ou seja, concluir o desmembramento do maior país do mundo que a ela tinha sobrevivido.

Para o ministro das relações exteriores russo Sergei Lavrov, o objetivo da “guerra híbrida” contra seu país não era apenas derrotar a Rússia, mas transformá-la num “país pária”. Tal como Hitler, diria, os Estados Unidos tentam unir os países europeus para a “solução final” contra a Rússia. Ele acrescentou: “O novo conceito da nossa política externa é o da necessidade de acabar com o monopólio do Ocidente para determinar as balizas da vida internacional.

## A Rússia tem força para isso?

# a terra é redonda

O desafio está claro. A questão é se a Rússia tem força para isso e se a opção militar escolhida foi a correta para atingir este objetivo.

A ligação entre o resultado da guerra na Ucrânia e as mudanças na ordem internacional, a relação entre estes dois cenários, necessita de definições mais detalhadas que não me parecem existir ainda. É possível intuir, mas é difícil ver os detalhes.

A Rússia está revisando suas obrigações perante as organizações internacionais que prejudicam seus interesses, disse Lavrov. Mas isso é apenas uma parte - e talvez uma parte menor - dessa tarefa. O ministro das relações exteriores russo salientou a importância da aliança renovada com a China, a base da concepção multipolar do mundo.

É a mesma opinião do ministério das relações exteriores chinês. Numa conferência de imprensa realizada em março, à margem da primeira sessão da 14ª Assembleia Nacional Popular em Pequim, o ministro das relações exteriores Qin Gang afirmou que com os dois países trabalhando juntos, “o mundo terá a força motriz da multipolaridade e da democracia nas relações internacionais e o equilíbrio estratégico global estará mais bem garantido”.

Acusado pela subsecretária de estado Wendy Sherman de tentar reescrever “a ordem internacional baseada em regras”, o porta-voz do ministério das relações exteriores chinês Wang Wenbin respondeu que eram os Estados Unidos o principal perturbador dessa ordem. “São os Estados Unidos, e não a China, que minam e pisoteiam as normas internacionais”. Wang citou os casos do Iraque, Síria e Afeganistão, assim como a aplicação de sanções contra outros países, como exemplos de “uma política de saque e exploração que cria divisões em todo o mundo”.

A guerra da Ucrânia deixa claro até que ponto os objetivos definidos por Vladimir Putin podem ser alcançados: controle dos territórios de maioria russa; o fim de um regime ucraniano, que Moscou considera ilegítimo; e garantias de segurança, medidas que impeçam a instalação de armas da OTAN nas fronteiras da Rússia.

Mas a relação do conflito com o estabelecimento de uma nova ordem internacional ainda não pode ser vista com a mesma clareza.

Talvez seja Washington que sinta isto mais claramente, se consideramos os bilhões gastos para armar a Ucrânia e as profundas mudanças nas políticas de seus agora aliados - Alemanha e Japão -, então inimigos na Segunda Guerra Mundial. Ambos reformaram sua legislação - inclusive suas constituições - para rearmarem-se e rearmarem os países em guerra, pondo fim às restrições que existiam após seu papel no conflito global do século passado.

O objetivo é uma derrota estratégica da Rússia, disse Vladimir Putin em seu relatório à Assembleia Federal, para a qual já foram investidos 150 bilhões de dólares em apoio à Ucrânia. Um valor que contrasta com os 60 bilhões de dólares destinados pelos países do G-7 para apoiar as nações mais pobres do mundo.

A militarização da política internacional é expressa no orçamento militar extraordinário solicitado por Joe Biden ao Congresso em 9 de março: 842 bilhões de dólares, cerca de cem bilhões de dólares a mais do que em 2021. Um gasto extraordinário, que supera o orçamento militar dos nove países que o seguem. Um orçamento que provavelmente enfrentará a oposição republicana, com maioria na Câmara dos Representantes.

Na “Avaliação anual de ameaças da comunidade de inteligência dos Estados Unidos”, documento divulgado em 6 de fevereiro, e que pode ser visto [aqui](#), assinala-se que as grandes potências competem para definir as regras que serão impostas ao mundo num futuro próximo: os Estados Unidos e seus aliados, por um lado; a China e a Rússia, por outro.

O cenário fica, assim, definido, um quadrilátero que demarca a confrontação, sem que suas regras estejam claramente definidas. O que gera o temor de que ela seja resolvida sem regras...

# a terra é redonda

Em todo caso, a chave para o desenlace dessa luta e para a conformação de uma nova ordem internacional será a situação interna de cada país, em particular a relação entre Washington e Pequim, e não a guerra na Ucrânia. Se conseguirmos evitar que essa confrontação seja definida no terreno militar, esse futuro terá que refletir as mudanças no peso de cada nação no cenário mundial.

*\*Gilberto Lopes é jornalista, doutor em Estudos da Sociedade e da Cultura pela Universidad de Costa Rica (UCR). Autor, entre outros libros, de Crisis política del mundo moderno (Uruk).*

Tradução: **Fernando Lima das Neves.**

**O site A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.**

**Ajude-nos a manter esta ideia.**

**[Clique aqui e veja como](#)**

A Terra é Redonda