

Reflexões sobre a nova ordem internacional pós-pandemia

Williams Gonçalves

Professor Associado do Departamento de Relações Internacionais da UERJ, professor associado aposentado da UFF; professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da EGN/Marinha do Brasil

Este texto se insere na discussão sobre a mudança na ordem internacional. Em primeiro lugar, busca definir ordem internacional e identificar os traços fundamentais do conceito. Em seguida, examina como, ao longo da história, a ordem internacional tem evoluído. A seguir, o texto discute as razões pelas quais a questão da mudança da ordem internacional figura como incontornável. E, por fim, discute também o que, em virtude do que se considera o traço nuclear da ideia, pode tornar uma nova ordem internacional diferente daquelas historicamente conhecidas.

O exame das relações internacionais revela que mudanças de ordem internacional não são frequentes. Na verdade, são raras. Uma vez instauradas, as ordens internacionais conhecidas resistiram por longo tempo antes de serem substituídas. O exame também evidencia que as mudanças não acontecem repentinamente. Elas são antecedidas por um lento processo de contínuo desgaste de seus fundamentos. Sucessivas crises e muitas contestações ocorreram para que as ordens historicamente conhecidas cedessem, dando lugar a novo arranjo entre as grandes potências, com vistas a conciliar

as prioridades de cada uma das potências interessadas diretamente no processo.

Crises e contestações fazem parte da ordem internacional. Afinal, é inconcebível um processo político que evolua retilineamente, sem enfrentar contradições e choques. As instituições que estruturam a ordem são criadas justamente para absorver os descontentamentos que inevitavelmente surgem ao longo das relações entre os atores internacionais, para assim evitar constante questionamento de seus fundamentos. A legitimidade da ordem consiste precisamente na sua capacidade de assimilar as contestações e de, ao mesmo tempo, manter intocados os fundamentos.

O conceito de ordem internacional é chave para o entendimento das relações internacionais. É fundamental para a análise e, conseqüentemente, para a formulação de política externa. A ordem é formada pelas instituições, pelas organizações formais e pelas regras que regem o comportamento dos atores. Por não existir no meio internacional uma instância superior, equivalente ao Estado no meio nacional, responsável pela produção das regras e pelo poder de punir aqueles que as transgridam, são os

Estados mais poderosos e influentes aqueles que comandam a elaboração desse conjunto de instituições, de organizações formais e de regras que devem proporcionar estabilidade e previsibilidade às relações internacionais. E esses Estados mais poderosos e influentes agem, nesse trabalho de elaboração, obviamente, com o intuito de imprimir na ordem a marca de seus valores e de seus interesses. Para simplificar, é válido dizer que são os Estados hegemônicos os que modelam a ordem internacional. A luta para substituir a ordem internacional nada mais representa, nesse sentido, senão a luta pelo poder hegemônico.

As duas últimas mudanças da ordem internacional aconteceram quando do final das Guerras Napoleônicas (1815) e do final da Segunda Guerra Mundial (1945). A primeira delas aconteceu no Congresso de Viena, em 1815, a seguir ao fracasso da França em se impor hegemonicamente na Europa. Os representantes do Reino Unido, da Rússia, da Prússia, do Império Austríaco e da França de monarquia restaurada, reunidos em Viena, estabeleceram as regras mediante o respeito às quais comprometiam-se a assegurar a paz na Europa. A segunda delas aconteceu em duas etapas, após a derrota militar dos países do Eixo para os Aliados, estes sob a liderança de Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética: em Bretton Woods (julho/1944), ocasião em que foram estabelecidas as bases sobre as quais se assentaria a nova ordem econômica internacional, por meio da

criação do Banco Mundial, da paridade dólar-ouro e da criação do FMI; e, imediatamente depois, em Dumbarton Oaks (ago-out/1944), quando Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética chegaram a um acordo em relação à nova ordem política internacional concordando em criar a Organização das Nações Unidas e definindo o formato e o funcionamento do Conselho de Segurança da ONU.

Entre o Congresso de Viena e os encontros em Bretton Woods e em Dumbarton Oaks aconteceu a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a conseqüente Paz de Paris (jan/1919-jan/1920). A guerra promoveu autêntica hecatombe. Além do elevadíssimo número de mortos e da destruição material, do conflito resultaram importantes mudanças políticas no mundo. Entre as mais importantes destacam-se a Revolução Bolchevique no Império Russo, a dissolução do Império Austro-Húngaro e a dissolução do Império Turco-Otomano. A Revolução Bolchevique promoveu o aparecimento do primeiro Estado organizado sob inspiração marxista, e a dissolução dos dois outros impérios fez surgir diversos novos Estados na Europa e no Oriente Médio. Entretanto, em que pese tantas e tão significativas mudanças, não é possível considerar que se tenha formado uma nova ordem internacional. Antes pelo contrário. Os vencedores da guerra, liderados por Reino Unido e França, conscientemente envidaram todos os esforços no sentido de, justamente, recuperarem a ordem internacional criada em Viena.

A ordem internacional tal e qual arquitetada pelos estadistas em Viena não teve longa duração, na verdade. Foram as adaptações introduzidas pela realpolitik dos estadistas, particularmente por Otto von Bismarck, que estenderam sua validade. O projeto de uma Europa continental absolutista, apoiada pelo Reino Unido liberal-aristocrático, começou a sofrer contestações logo após o triunfo das ideias liberais no início da década de 1830. O desenvolvimento do capitalismo na versão industrial desencadeou novas forças sociais e políticas, novas ideias e novas contradições que já não cabiam nos estreitos limites estabelecidos pela aristocracia de início do século. Desde então, os estadistas europeus viram-se às voltas com turbulências políticas internas, ao mesmo tempo em que tiveram que se esmerar na arte da diplomacia para evitar nova guerra generalizada. Eventos como as Revoluções constitucionais e democráticas de 1848, a Guerra da Crimeia, as guerras de unificação nacional da Itália e da Alemanha, assim como a Guerra Russo-Turca foram duros testes para essa ordem internacional baseada no equilíbrio de poder. A passagem do capitalismo industrial para a fase monopolista, associado à revolução científica, projetou os interesses das grandes potências europeias para a periferia asiática, africana e latino-americana, onde passaram a disputar áreas de influência para satisfazer seus apetites imperialistas, ao mesmo tempo em que Estados Unidos e Japão apresentavam-

se como potências competidoras, eventualmente com interesses nessas mesmas regiões. O resultado dessa condensação de contradições foi a conflagração, iniciada em agosto de 1914.

A reforma de alguns tratados assinados ao fim da guerra, o aparecimento dos regimes fascistas, a crise econômica mundial iniciada em 1929, o nazismo alemão e a proliferação de regimes autoritários, a escalada de conflitos ao longo dos anos 1930 até a deflagração da Segunda Guerra Mundial evidenciaram, entretanto, a impraticabilidade da Paz de Paris em restaurar a paz mediante o equilíbrio de poder, comprovando que os acordos da Paz de Paris não serviram para criar fundamentos de uma nova ordem internacional, nada mais havendo servido senão para dar alguma sobrevida à precária ordem em vigor. Não obstante o esforço no sentido da criação de um aparato institucional encimado pela Sociedade das Nações, empreendido especialmente pelo Presidente norte-americano Woodrow Wilson, os europeus continuavam a confiar no conhecido sistema de equilíbrio de poder como o mais adequado às necessidades político-diplomáticas para a manutenção da paz.

No entanto, esses fundamentos não resistiram a tantas e a tão antagônicas contradições. A Segunda Guerra pôs, assim, um ponto final às ilusões alimentadas pelas potências europeias na Paz de Paris.

No presente, vive-se a agonia da ordem internacional estruturada no final da Segunda Guerra Mundial, nas Conferências de Dumbarton Oaks e de Bretton Woods. Nos mais importantes centros de reflexão sobre a evolução do meio internacional, reconhece-se que essa ordem internacional já não se mostra capaz de assimilar as contradições que têm irrompido nas relações entre os atores internacionais. A contínua deterioração das relações dos Estados Unidos com a China, em meio a pandemia de COVID-19, parece pôr em xeque as regras e o aparato institucional internacional existente. China e Rússia dão manifestações cada vez mais claras que não podem mais aceitar a submissão a uma ordem formada exclusivamente de acordo com os valores norte-americanos e ocidentais. A ideia que se aproxima a hora da formação de uma nova ordem internacional ganha mais força na medida em que o tempo passa.

No Relatório intitulado “The End of World Order and American Foreign Policy”, publicado pelo Council on Foreign Relations, em maio deste ano de 2020, os autores Robert D. Blackwill e Thomas Wright afirmam que acontecimentos críticos nos últimos seis anos registram a falência da atual ordem internacional: *“We began this Project in the fall of 2019 precisely because the world order seemed so troubled. Indeed, for the least six years, since Russia’s annexation of Crimea, analysts wrote about the collapse of international*

order, a tendency that was reinforced by the proliferation of failed states and refugee crises in the Middle East, Brexit, the election of President Donald J. Trump and other populists, the rise of chinese power and consequente increased rivalry between Washington and Beijing, and a worsening climate. As Robert Kagan put it, the jungle was growing back” (BLACKWILL and WRIGHT, 4).

Faz já algum tempo que estudiosos e formuladores de política externa dos Estados Unidos discutem o colapso da ordem internacional inaugurada no período final da Segunda Guerra Mundial. Em artigo publicado na revista Millennium – Journal of International Studies em 2010, o conhecido professor de Política Internacional e Política Externa dos Estados Unidos G. John Ikenberry introduzia a seguinte questão:

“The American-led world system is troubled. Some would argue that it is in crisis. But what sort of crisis is it? Is it a crisis of America’s position in the global system or is it a deeper world historical transition in which liberalism and the liberal international order are at risk?” (IKENBERRY, 2010, 01).

Mais recentemente, já no contexto da campanha eleitoral que deverá decidir quem ocupará a partir do próximo ano a presidência dos Estados Unidos, outro conhecido estudioso e formulador de política externa norte-americano, Joseph S. Nye, Jr, em artigo publicado em Project Syndicate, afirma:

If Biden is elected, the question he will face is not whether to restore the liberal international order. It is whether the US can work with an inner core of allies to promote democracy and human rights while cooperating with a broader set of states to manage the rules-based international institutions needed to face transnational threats such as climate change, pandemic, cyber-attacks, terrorism, and economic instability (NYE, JR., 2020, 01).

Ikenberry apresentava-se otimista em 2010, afirmando que a ordem internacional liberal somente poderia dar lugar a uma nova ordem que fosse ainda mais liberal, e que os Estados Unidos, ainda que pudesse perder a primazia no sistema internacional, sendo obrigado a dividir poder com outras potências, continuaria a ser sustentáculo insubstituível na nova ordem internacional. Joseph Nye, em 2020, não apresenta otimismo semelhante, e coloca a eleição do candidato do Partido Democrata Joe Biden como condição indispensável para restaurar a ordem internacional, que ele já não considera mais liberal.

Ademais, de Ikenberry, em 2010, para Nye, em 2020, ocorreu mudança significativa. A questão da ordem internacional deixou de ser tema de especulação de teóricos das Relações Internacionais, operando em alto nível de abstração, para tornar-se questão urgente de campanha eleitoral. Outra diferença não menos importante é que deixou de ser questão de um ou outro pensador mais profundo para tornar-se questão central de uma instituição como a Council on Foreign Relations.

No início da segunda década do século, a questão do questionamento da ordem internacional e a possibilidade de mudança estavam diretamente associadas à formação e à ação do BRICS nos organismos internacionais. O protagonismo da China nesse conjunto era inquestionável, mas a ação coletiva desses países emergentes criou forte impressão junto aos formuladores de política norte-americanos. O BRICS surgia como uma edição mais realista e mais contundente da proposta de uma nova ordem econômica internacional lançada pelo Terceiro Mundo na década de 1970. Trinta anos depois, a mobilização dos anos 1970 afigurava-se romântica, ainda muito vinculada à especulação lançada por Alfred Sauvy em 1952, nas páginas do semanário francês *L'Observateur*, quando esse demógrafo comparou o papel dos países periféricos recém independentes, por ele denominados Terceiro Mundo, com o papel desempenhado pelo Terceiro Estado na sociedade francesa do Antigo Regime. O realismo do BRICS exprimia-se no fato de reunir grandes países com tradição de liderança em seus respectivos contextos regionais, com populações numericamente expressivas, traduzidas em grandes mercados, com economias em franco crescimento, e interlocutores indispensáveis no equacionamento das questões globais de um mundo cada vez mais interconectado, tais como meio ambiente, terrorismo internacional, direitos humanos, desarmamento, tráfico de drogas e de pessoas e ataques cibernéticos.

O passado colonial e de luta em favor do desenvolvimento de quatro desses países, que inclui Conferência Afro-Asiática de Bandung, Movimento dos Países Não-Alinhados, Grupo dos 77, criação da UNCTAD e Teoria chinesa dos Três Mundos, associado ao projeto de reconstrução nacional conduzido por Vladimir Putin na Rússia, após o colapso da era Yeltsin, era fonte de musculatura política e fôlego para esse grupo na construção de uma nova ordem internacional mais democrática e mais favorável ao desenvolvimento dos países da periferia. A fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo Contingente de Reservas (ACR), em 2014, sinalizavam claramente nesse sentido, em uma conjuntura em que norte-americanos e europeus ainda lutavam para superar a crise econômica que os havia atingido em 2008. Enfim, diferentemente da década de 1970, quando se sonhava com um movimento englobando simultaneamente dezenas de países com contradições a separá-los, o BRICS propunha a ação de poucos grandes países que representam a diversidade étnica, religiosa e cultural do mundo periférico e que almejam elevar seus padrões de desenvolvimento econômico-social.

Não há a mais leve dúvida que, de todos os acontecimentos elencados pelos autores do Relatório do Council on Foreign Relations, o desenvolvimento chinês é o que tem tido, ao longo dos anos deste século, o maior impacto nas relações internacionais e tem sido, conseqüentemente, o principal responsável pela pressão exercida no sentido de se construir uma nova ordem

internacional. O papel antes desempenhado pelo BRICS passou a sê-lo apenas por China e Rússia. A China, sob o comando de Xi Jinping, foi se tornando mais ousada e mais assertiva na defesa de seus interesses, enquanto a Rússia, igualmente, mantém-se firme na sua direção de não aceitar o isolamento proposto pela OTAN e de manter seu status de grande potência militar-nuclear.

Por outro lado, Brasil, Índia e África do Sul mudaram sua orientação e sendo responsáveis pelo esvaziamento do grupo. A eleição de Narendra Modi pelo Partido Bharatiya Janata (BJP) na Índia, em 2019, promoveu grande mudança na política indiana, pois os nacionalistas hindus, além de serem nada tolerantes para com as demais religiões implantadas no país, caracterizam-se por defenderem posições econômicas liberais, serem refratários à aproximação política com a China e, em contrapartida, buscarem boas relações com os Estados Unidos. Na África do Sul, a substituição do Governo de Jacob Zuma, acusado de corrupção, por Cyril Ramaphosa, também pertencente ao partido Congresso Nacional Africano, baixou o ímpeto político-diplomático do país, uma vez que a África do Sul, desde a mudança política em 2018, entrou numa espiral de forte crise econômica que tem desafiado a capacidade governativa de Ramaphosa. Por último, a política externa brasileira sofreu brusca mudança de rumos com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018.

No Brasil, a política de aproximação e cooperação com os países em desenvolvimento, nas suas diferentes formas, como a integração regional p. e., foi sucedida por uma política de completa submissão à orientação dos animadores ideológicos do Presidente Donald Trump, a ponto mesmo de o Governo assumir posições em defesa dos norte-americanos que estão em frontal contradição com os interesses econômicos responsáveis pela sustentação da economia do país.

O que Blackwill e Wright denominam ascensão do poderio chinês deve-se entender: o investimento de trilhões de dólares na Nova Rota da Seda com que os chineses integrarão três continentes, o que, no entendimento dos dirigentes chineses, tem o potencial de recuperar e reconstruir a economia global após a tragédia do COVID-19 de maneira algo parecida como o fez o norte-americano Plano Marshall na devastada economia da Europa Ocidental logo após a Segunda Guerra Mundial (BHADRAKRUMAR, 01); o investimento de bilhões de dólares no projeto de duração de 25 anos nos setores petróleo, gás e petroquímica do Iran; além de outros bilhões de dólares no setor de transporte e infraestrutura industrial do mesmo Iran. Além disso, os chineses desenvolveram a melhor e mais barata geração de telefonia celular (5G), que propiciará um novo salto de desenvolvimento econômico-tecnológico. E, para coroar esse impressionante desenvolvimento, lançaram o Foguete Longa Marcha-5, com a missão de orbitar, pousar e se

locomover, dando assim o primeiro passo na exploração planetária do sistema solar (Xinhua, 23/97/2020). No plano político e militar, Pequim tem sido assertivo no que concerne a Hong Kong e ao imbróglio do Mar do Sul da China. Em relação a Hong Kong, Pequim tem enfrentado aberta e destemidamente todas as manifestações de descontentamento da população local para com as demonstrações de sua autoridade estatal. Quanto à questão do Mar do Sul, os chineses têm aumentado a presença militar a despeito do desagrado dos Estados Unidos e de seus aliados na região. É válido afirmar, portanto, que, na mesma medida em que realizam notáveis progressos econômicos e tecnológicos, os chineses vão gradativamente se desinibindo e não hesitando em mostrar que também são capazes de recorrer à força para defender seus interesses.

Ainda que não apresente a mesma pujança econômica da China, a Rússia mantém-se determinada a mudar as regras que regem as relações internacionais. Essa determinação nasceu como reação à situação caótica do país sob a presidência de Boris Yeltsin. A reorganização nacional conduzida por Vladimir Putin a partir dos primeiros anos de 2000, após a renúncia de Yeltsin, assentou-se sobre três pilares. O primeiro deles foi o combate ao capitalismo oligárquico. Mediante dura intervenção estatal, que não poupou prisão de poderosos empresários que se haviam beneficiado diretamente da privatização da economia soviética,

Putin reorganizou o setor energético russo impedindo a desnacionalização do setor de exportação de petróleo, o que contrariou frontalmente interesses de poderosos grupos anglo-americanos que se preparavam para apropriar-se desse setor da economia russa (COLIN, s/d, 97). O segundo pilar foi o enfrentamento à estratégia da OTAN de avançar suas alianças militares até as fronteiras russas, que logo foi classificado pela aliança militar ocidental como manifestação de militarismo e apetites geopolíticos de restauração do território do extinto Estado soviético. O marco dessa posição foi a decisão de anexar a Criméia. E o terceiro pilar é a tenaz resistência em abrir as portas da sociedade russa para assimilar a agenda dos liberais de esquerda dos Estados Unidos. Putin considera essa agenda inaceitável face da globalização promovida pelo Ocidente, o que lhe vale duras acusações de tirania e desrespeito dos direitos humanos por parte dos movimentos libertários ocidentais.

Essa determinação de Putin em mudar as regras foi claramente manifestada no discurso que proferiu em Jerusalém, em 23/01/2020, no Fórum Relembrando o Holocausto, por ocasião do 75º aniversário da libertação do campo de extermínio nazista de Auschwitz-Birkenau. Em sua alocação, Putin reafirmou ideias j

á antes por ele apresentadas, que vão de encontro à versão mais conhecida da Segunda Guerra Mundial, segundo as quais o Acordo de Munique teve muito maior influência no desencadeamento da guerra do que o Pacto Molotov-Ribbentrop, que os aliados europeus de Hitler muitas vezes se comportaram de modo mais cruel do que os próprios nazistas alemães, e que foi o povo soviético que derrotou o nazismo, pagando essa vitória com 27 milhões de mortos. Ao lembrar que neste ano de 2020 comemora-se os 75 anos do final da Segunda Guerra Mundial e de fundação da Organização das Nações Unidas, Putin apresentou proposta objetiva no sentido de se discutir nova ordem internacional:

Uma cúpula dos Estados que deram a principal contribuição para a vitória sobre o agressor e à formação da ordem mundial do pós-guerra pode desempenhar um grande papel em busca de maneiras coletivas de responder aos desafios e ameaças atuais e demonstraria nosso compromisso comum com o espírito das relações aliadas, da memória histórica e dos elevados ideais e valores pelos quais nossos antecessores, avós e pais lutaram lado a lado (Sputinik-consulting, 2020).

A análise da questão da mudança da ordem internacional a

a partir do ângulo de visão dos norte-americanos, buscando compreender os argumentos de influentes estudiosos como Ikenberry, Joseph Nye e os membros do Council on Foreign Relations, permite distinguir algumas coisas com certa clareza.

A primeira delas diz respeito ao BRICS. O BRICS causou grande desconforto quando surgiu. A concertação diplomática e a articulação dos Chefes de Estado desses grandes países periféricos não eram coisas que se pudesse desconsiderar. A ação coordenada desses países, em qualquer momento e circunstância, pesava muito na balança. Mas, por outro lado, também nunca chegou a ser visto como obstáculo intransponível. Isto porque, com exclusão da China e da Rússia, países de Estado forte e de alta coesão nacional, os demais, ou seja, África do Sul, Brasil e Índia, são países de baixa coesão nacional e onde existem elites incondicionalmente pró-norte-americanas, que, por isso mesmo, jamais veriam qualquer vantagem em seguir uma direção política que os incompatibilizasse com os Estados Unidos. Evidentemente que o passado colonial e as clivagens étnicas e religiosas influem consideravelmente. No caso da Índia, há, ademais, o fator geográfico a ser levado em consideração. A vizinhança com a China e todo um histórico de

contenciosos fronteiriços constituem obstáculos de difícil superação e, conseqüentemente, relativamente fáceis de manejar por um terceiro interessado. Por tais razões, não foi afinal assim tão difícil para os norte-americanos agirem politicamente para fragmentar o grupo por meio da aproximação junto aos aliados internos e por meio dos dispositivos midiáticos.

A segunda coisa diz respeito a China e Rússia. Para os Estados Unidos, esses são interlocutores incontornáveis. Desde a Segunda Guerra que esses Estados realizam uma dança das alianças, em que o objetivo de cada um é impedir a aliança dos dois outros. Em todo esse período a dança triangular das alianças constituiu aspecto central da política internacional, influenciando muito o comportamento dos demais atores. Nos anos 1950, a seguir à tomada do poder pelo Partido Comunista Chinês, soviéticos e chineses estiveram juntos cooperando; nos anos 1960, verificou-se a dissolução dessa aliança, em virtude, em grande medida, da détente promovida por Nikita Kroushchov logo após a Crise dos Mísseis; nos anos 1970 os Estados Unidos aproximaram-se da China por iniciativa de Nixon e Kissinger, então preocupados em conter o poder soviético e em concluir honrosamente a Guerra do Vietnam; nos anos 1980

soviéticos e chineses buscaram a reaproximação, dessa vez em um contexto de reforma dos respectivos Estados; nos anos 1990, a situação mudou uma vez mais devido ao colapso do Estado soviético, que colocou a Rússia de Yeltsin numa posição fraca e de submissão aos Estados Unidos e aos organismos econômico-financeiros internacionais. Nessa conjuntura, os Estados Unidos pontificaram como o único polo de poder no sistema internacional e, capitaneando a globalização, pretenderam universalizar os valores que soldam a sociedade norte-americana; nos anos 2000, finalmente, em virtude da recuperação do Estado russo e da decolagem da economia chinesa, deu-se, mais uma vez, a aliança sino-russa, dessa vez determinada a reduzir o poder e a influência dos Estados Unidos no mundo.

A terceira coisa diz respeito aos próprios Estados Unidos. A discussão sobre nova ordem internacional já vinha sendo travada pelos estudiosos, por think tanks e por formuladores de política dos Estados Unidos bem antes de Donald Trump se eleger presidente. Quando passou a ocupar a Casa Branca, a discussão evoluiu e a questão assumiu lugar central na reflexão sobre o futuro das relações internacionais. No entanto, não seria justo atribuir exclusivamente a Trump a responsabilidade por essa questão. É certo que seu Governo

converteu a reflexão sobre nova ordem internacional em questão central. Mas, a verdade é que essa questão tornar-se-ia inevitável em qualquer outro governo, em função da política chinesa de Xi Jinping de afirmar categoricamente o objetivo de converter a China em grande potência mundial. Enquanto os chineses se comportaram muito discretamente, sempre afirmando que desejavam elevar o padrão de desenvolvimento da China sem causar qualquer transtorno nas relações de poder, a questão da ordem internacional apresentava-se como especulação. No entanto, a assertividade de Xi Jinping mudou completamente o rumo da discussão e a questão assumiu caráter político objetivo.

Em sua vitoriosa campanha eleitoral Trump sensibilizou seu eleitorado com a expressão “America first”. Um de seus argumentos era que a China se tornara uma potência econômica por haver se beneficiado diretamente pela globalização. E a globalização era de responsabilidade dos governos democratas. Ao capitanear a globalização os governos democratas promoveram uma fuga de empresas do país para a China, interessadas em obter as vantagens oferecidas pelo mercado chinês. Essa transferência de investimentos para a China deixou um rastro de

desemprego e déficit comercial nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que a China transformara-se em potência comercial exportando seus produtos em grande quantidade para os próprios Estados Unidos. Em vista disso, Trump prometia recuperar os empregos para os trabalhadores norte-americanos e persuadir os empresários a voltarem a investir no país. Ou seja, era necessário desglobalizar e privilegiar a economia nacional.

O slogan “America first” contemplava também a ideia que os Estados Unidos haviam despendido muitos recursos financiando a segurança de seus aliados e iniciando guerras desgastantes e custosas em diferentes partes do mundo, enquanto seus aliados, especialmente os europeus, despreocupados com a segurança, podiam elevar seus investimentos na produção e obter riqueza e estabilidade. Para se haver com isso, Trump propunha rever a participação financeira dos Estados Unidos nas alianças militares, bem como rever essa participação em fóruns multilaterais, muitos dos quais, segundo ele, acabavam fazendo política contra os próprios Estados Unidos. Esse era, conforme Trump, outro aspecto perverso da globalização e do multilateralismo que a ideia de “America first” deveria combater.

Certamente por entender que não poderia obter sucesso enfrentando simultaneamente as duas outras potências do triângulo, Trump esforçou-se por manter bom relacionamento com a Rússia, enquanto atacava a China. Seria uma política, por assim dizer, de reversão daquela levado a cabo por Nixon-Kissinger nos anos 1970. Recuperar a hegemonia dos Estados Unidos por meio da aliança com a Rússia. Donald Trump e seus secretários nunca levaram a público algo que fosse tomado como uma doutrina. Na falta de uma estratégia claramente explicitada, o conhecimento sobre a política externa dos Estados Unidos é extraído a partir da sucessão de discursos e fatos produzidos e protagonizados pelo Presidente. Esses discursos e atos deram a entender que Trump desejava isolar a China e abrir os canais de diálogo e cooperação com a Rússia. Com a China Trump inaugurou uma guerra comercial, tributando fortemente os produtos importados desse país. Essa iniciativa gerou muita tensão porque os chineses retaliaram à altura. Com a Rússia ele buscou cultivar boa relação pessoal com Putin. Porém, se este era mesmo seu plano, ele logo se frustrou. Ainda que houvesse concordância geral quanto à necessidade de conter a China em sua marcha ascensionais, o

diálogo com Putin oferecia muitos obstáculos. Esses obstáculos incluíam a ideia amplamente aceita na mídia norte-americana que Putin é um autoritário que desrespeita os direitos humanos, além, é evidente, das resistências ao seu nome nos círculos militares, em virtude de sua disposição de seguir armando a Rússia e de afrontar a estratégia de cerco da OTAN, e também nos círculos econômicos ligados ao petróleo, em virtude de seu nacionalismo econômico, em função do qual frustrou as pretensões das companhias do país que ambicionavam penetrar no mercado russo. Todas essas resistências se fortaleceram ainda mais quando as relações pessoais de Trump e de seu staff com o líder russo foram postas em suspeição por duas razões, sob a alegação de que, por meio de hackers, os russos interferiram no resultado eleitoral presidencial em que Trump saiu vencedor, e que Trump estava envolvido em negócios nebulosos na Rússia.

O exame da relação dos Estados Unidos com a China e a Rússia revela que a estratégia de Trump não foi bem-sucedida. A influência econômica e o desenvolvimento tecnológico da China não foram detidos, tampouco a Rússia aliou-se com Trump contra a China. A esse insucesso na estratégia internacional somaram-se dois outros problemas que fragilizaram consideravelmente a posição dos Estados Unidos no mundo. O primeiro deles foi a atitude negacionista de Trump frente à pandemia de COVID-19.

Enquanto o número de infectados e de mortos se multiplicava no país, Trump rejeitava as recomendações de médicos e cientistas e receitava remédios não recomendados pelos médicos. Diante da catástrofe resultante, em grande medida de sua atuação desastrada, Trump viu-se forçado a recuar, admitindo assim que não devia ter desrespeitado as orientações dos profissionais da área da saúde. As manifestações antirracistas foi o segundo problema que enfrentou.

O desprezo com que tratou a questão da violência policial contra os negros do país, suscitou grandes e contínuas manifestações contra o racismo, o que serviu para revelar a extensão das desigualdades sociais e o abismo a separar o mundo da classe média branca do mundo dos negros da periferia do país. Embora o problema do racismo seja historicamente conhecido, o fato é que essa nova onda de protestos da população negra, junto com a mortandade dessa mesma parte da população, vitimada pela pandemia, corrói a olhos vistos o mito da superioridade do “american way of life”. O “poder brando” dos Estados Unidos se enfraquece, em virtude da exposição das vísceras da sociedade, tão desigual e problemática como aquelas do mundo periférico, no justo momento em que a China dá mostras de grande vitalidade e competência ao enfrentar a espinhosa questão da pandemia.

A questão recorrente quando o tema da discussão é nova ordem internacional diz respeito ao seu conteúdo. Muito da recusa em admitir a possibilidade de nova ordem internacional advém da dificuldade em imaginar qual nova ordem poderia ser essa. Ikenberry, por exemplo, enfrenta a questão afirmando que a ordem atual somente poderia ser substituída por uma ordem ainda mais liberal. Os estudiosos norte-americanos tendem, de modo geral, a defender uma tese que lembra aquela de Francis Fukuyama do “fim da história”. Isto é, por considerarem que não existe no mundo estrutura política mais defensora e mais respeitadora dos princípios democráticos e dos direitos humanos que a estrutura política dos Estados Unidos, e que o mais importante benefício que a hegemonia norte-americana proporcionou ao restante do mundo foi a incessante luta em favor da disseminação desses princípios e valores, consideram que o ocaso da hegemonia dos Estados Unidos deverá resultar, necessariamente, no ocaso dos princípios democráticos e dos direitos humanos. A defesa desses princípios e valores constituiriam, portanto, a mais satisfatória ordem internacional possível. Seria, comparando com a tese de Fukuyama, a ordem internacional limite. Por mais imperfeições que apresente, qualquer

tentativa de melhorá-la estará destinada ao fracasso.

Por mais astucioso que seja, esse argumento sempre exerceu peso considerável. A ideia que a “chinese way of life” não resiste à comparação com a “american way of life” sempre foi muito sedutora, quando o assunto é poder hegemônico. Porém, isso tem mudado. O governo Trump a desgastou bastante, embora seja injusto considerá-lo o único responsável por isso. Desde o início dos anos 2000, mais precisamente desde o governo George W. Bush, a concentração de renda e a desigualdade social foram aumentando significativamente. A grande responsabilidade de Trump pelo desgaste deve-se, sem dúvida, ao mau tratamento dispensado aos imigrantes, especialmente aos latinos e aos árabes-muçulmanos. Soma-se a esse problema, o do racismo. O fato de a maioria da população negra desfrutar de situação socioeconômica precária e ser alvo contumaz da violência policial depõem contra a outrora difundida ideia de sociedade das oportunidades de ascensão social e respeitadora dos direitos humanos.

Por outro lado, o mais amplo conhecimento da sociedade chinesa, proveniente, em grande medida, da instalação de imigrantes, de intenso trânsito de viajantes a negócios e de

turistas e vasto intercâmbio estudantil têm mudado a percepção geral da China. A modernização da paisagem urbana e a adoção de recursos tecnológicos próprios e muito avançados têm apagado a imagem outrora difundida pela mídia de um país sombrio, governado por tiranos, escravizadores de seu próprio povo.

Quando se trata de luta por mais poder, lança-se mão de todos os argumentos considerados válidos, sem muita preocupação com coerência. Ao criticar a diplomacia chinesa por fazer negócios com governos autoritários na África, sem buscar comprometer esses governos com a mudança de status político em troca de ajuda econômica e de investimentos produtivos, norte-americanos e europeus afirmam que os chineses estão contribuindo para perpetuar ditaduras, quando poderiam influenciar na substituição desses governos por governos democráticos. No entanto, quando se discute a possibilidade de hegemonia chinesa, há mudança no argumento e passa-se a acenar com a ideia que os chineses poderiam exercer influência no sentido de replicar seu próprio sistema político organizado pelo Partido Comunista.

A estrutura e funcionamento da sociedade e do sistema político são muito importantes na imagem que as potências hegemônicas e com pretensões ao exercício da hegemonia projetam sobre o conjunto do sistema internacional de Estados. Afinal, os países hegemônicos representam o êxito e, por isso são referências para

aqueles que buscam se desenvolver e aumentar seu poder. Daí que a disputa travada em torno da imagem do país adquire grande relevância. Evidentemente que os chineses são cientes disso e têm investido bastante na difusão de seu idioma e de sua cultura, buscando suprimir preconceitos há muito enraizados na cultura ocidental. Como já se viu, a ordem internacional não pode ser a expressão apenas do poder econômico e do poder militar. Para que a ordem internacional seja durável, é necessário que os mais frágeis também se sintam, em alguma medida, beneficiados por ela.

Esses fatores acima apontados são inegavelmente importantes na estruturação da ordem internacional. Porém, a pedra de toque da ordem internacional nos sistemas internacionais modernos, e que é sistematicamente escamoteada nas discussões sobre o tema, é a ideia de soberania.

Desde que o sistema de Estados teve sua existência reconhecida, a seguir aos tratados da Paz de Westfália, a ideia de soberania tornou-se fundamental. A partir de Westfália os Estados passaram a ser concebidos como entidades jurídico-políticas independentes, que não admitem poder externo que lhe seja superior e qualquer poder interno que seja igual. No plano interno, portanto, todos os poderes estão submetidos ao poder do soberano, que tanto pode ser um príncipe, uma constituição; no plano externo

a soberania se traduz na ideia de igualdade jurídica dos Estados, independentemente do poder econômico e do poder militar de cada um.

Apesar da centralidade da soberania no ordenamento internacional, pouca atenção se dispensa a ela, preferindo os estudiosos dirigir suas análises para outros aspectos. Por essa razão, convém dedicar algumas linhas à maneira como a questão da soberania tem sido tratada historicamente.

Na ordem internacional que se ergueu no Congresso de Viena as grandes potências estabeleceram como maior objetivo garantir uma paz duradoura. Para que esse objetivo fosse alcançado, os representantes das grandes potências reservaram para si o direito de intervir em todos os demais Estados, onde quer que movimentos políticos liberais e nacionalistas ameaçassem a estabilidade das monarquias absolutistas. Para que a ordem internacional garantisse a estabilidade, relativizou-se a soberania dos Estados. As grandes potências respeitavam a soberania, desde que não irrompessem movimentos políticos nos demais Estados que contrariassem o consenso por elas alcançado.

Na Paz de Paris, quando as potências vencedoras tentaram restaurar a ordem estabelecida em

Viena, a centralidade da soberania foi mantida. Inclusive, por força da intervenção norte-americana o colonialismo pareceu ser questionado no ponto cinco dos Quatorze Pontos apresentados pelo Presidente Woodrow Wilson – “Um reajuste livre e absolutamente imparcial da política colonialista, baseado na observação do princípio de que a soberania dos interesses das populações colonizadas deve ter o mesmo peso dos pedidos equiparáveis das nações colonizadoras”. A observância desse ponto, porém, somente se deu em relação aos Impérios Austro-Húngaro e Turco-Otomano, e mesmo assim de acordo com os interesses das potências vencedoras, e não dos povos diretamente concernidos. O colonialismo em África e Ásia foi, por outro lado, praticamente legitimado. E o desrespeito à soberania dos mais fracos continuou sendo praticada como algo absolutamente natural.

Com a criação da Organização das Nações Unidas, resultante do Encontro de Dumbarton Oaks, houve uma evolução no tratamento da questão da soberania. As potências vencedoras estavam de acordo que a organização era indispensável para garantir a paz mundial e que deviam criar uma estrutura diferente daquela da Sociedade das Nações. Por isso optaram por uma composição do Conselho de Segurança com cinco

membros permanentes – Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China – e seis membros rotativos, reservando-se os primeiros ao direito de veto. Esta era, na verdade, a questão mais importante. Os representantes das potências consideravam que a exigência de unanimidade no Conselho da Sociedade das Nações pusera tudo a perder. Estavam convencidos que o direito de veto daria consistência às decisões do Conselho porque o voto convergente dos cinco membros permanentes não deixaria nenhuma dúvida quanto à legitimidade da decisão (GONÇALVES, 2012, 47).

Para que os propósitos de manutenção de paz fossem alcançados pelo Conselho de Segurança da ONU, a Carta de São Francisco estabeleceu os seguintes princípios de atuação: 1) igualdade soberana de todos os membros; 2) boa fé no cumprimento dos compromissos assumidos; 3) solução de controvérsias por meios pacíficos; 4) abstenção de ameaça ou de uso da força contra a integridade territorial ou a independência de qualquer outro Estado; 5) prestação de ajuda à Organização e sua Carta; 6) imposição, sem coação, dos princípios e propósitos da Carta aos países que não sejam membros da ONU; e, 7) não ingerência da Organização nos assuntos internos de cada país, seja ele membro ou não da ONU

(PEREIRA, 2009, 477).

Em 1948, num passo à rente em relação à questão da soberania, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que se tornou conhecida como a declaração do direito dos povos. No contexto em que foi proclamada a declaração tinha duplo alvo. O primeiro consistia numa tomada de posição contra o nazi-fascismo. Foi, portanto, uma advertência contra todos aqueles que viessem a tentar reproduzir aqueles regimes autoritários em qualquer parte do mundo. O segundo alvo consistia no regime colonial mantido pelas potências europeias. Nesse sentido, a declaração sinalizava a necessidade de essas potências se movimentarem para promover a independência daqueles povos asiáticos e africanos que se encontravam sob o colonialismo (Vide: ALVES, 1994).

A Assembleia Geral desempenhou papel muito importante no desenrolar do processo de descolonização. Na medida em que novos Estados tornavam-se independentes e se afiliavam à ONU a pressão na Assembleia aumentava ainda mais sobre as potências colonialistas. Entre finais dos anos 1950 e meados dos anos 1970 ocorreram praticamente

Todas as independências, sendo nos anos 1960 o auge do processo.

É verdade igualmente que a posição de Estados Unidos e União Soviética favorável às independências pesou muito na balança. Desde a Primeira Guerra Mundial os Estados Unidos manifestaram-se contra o colonialismo. Era de seu interesse a formação de uma ordem econômica internacional liberal, o que opunha os norte-americanos ao protecionismo colonial dos europeus. É bem verdade também que a política anticolonialista norte-americana apresentava muitas nuances, uma vez que não era de seu interesse enfraquecer demasiadamente os aliados europeus e tampouco proporcionar qualquer vantagem ao inimigo soviético. Por isso essa política evoluía lenta e cuidadosamente, sempre atenta às implicações estratégicas. Os soviéticos, por seu turno, haviam tomado posição contra o colonialismo desde os anos 1920, quando viram frustradas suas expectativas de a revolução alastrar-se pela Europa após o êxito bolchevique de 1917. Para os soviéticos a descolonização abria-se como oportunidade para a ampliação do bloco comunista na luta estratégica contra os Estados Unidos.

A rivalidade entre as duas superpotências favoreceu, assim, as aspirações dos povos periféricos a conquistar independência criando Estados soberanos onde antes impunha-se o poder colonial europeu.

A conquista da independência política pelas colônias foi um dos mais importantes processos ocorridos no século XX. Esses Estados periféricos ganharam representação na ONU, a partir de onde puderam se organizar, tanto dentro como fora da organização, tais como Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – UNCTAD (sigla em inglês) e Movimento dos Países Não-Alinhados, e, bom grado ou mau grado, modelar a política internacional defendendo seus interesses.

Nada disso representou, contudo, algo parecido com o triunfo da soberania. O que se dava com uma mão, retirava-se com outra. A mesma rivalidade entre as superpotências que favoreceu a luta dos povos colonizados com vistas a erguer Estados soberanos, contribuiu decisivamente para o sistemático desrespeito da soberania dos Estados mais fracos. Os Estados Unidos, defensor da ordem

internacional liberal, foi pródigo em violar a soberania de Estados mais fracos. Apresentando diferentes pretextos, principalmente aquele da defesa da democracia e do combate ao inimigo comunista, nos norte-americanos nunca hesitaram em ameaçar o uso da força ou realizar intervenções militares para atingir seus objetivos. Do Vietnã ao Iraque os Estados Unidos colecionaram alentado rol de violações de soberania sempre alegando que sem suas intervenções o mundo se transformaria no caos.

Hedley Bull em obra dedicada à ordem internacional – *A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem política mundial* – considera que a intervenção das grandes potências violando a soberania dos Estados mais fracos é uma inevitável constante em virtude da desigual distribuição do poder entre as unidades políticas e da sua concentração em pequeno número delas, porém pondera que as grandes potências podem escolher entre uma linha de atuação construtiva ou negativa – “as grandes potências podem contribuir para simplificar as relações internacionais e desempenhar um papel na promoção da ordem entre as nações ao adotar políticas favoráveis, e não contrárias a essa ordem” (BULL, 2002, 236-7).

discussão sobre nova ordem internacional, no qual os próprios formuladores norte-americanos admitem que os Estados Unidos muito dificilmente retomarão o lugar que ocuparam até bem pouco tempo (Vide Haass, 2020), resta saber se a China honrará seu histórico compromisso com o respeito da soberania dos mais fracos, com o desenvolvimento econômico-social dos países periféricos e com a democratização das relações internacionais ou se limitará a reproduzir o modelo já consagrado de acumular poder e agir em conluio com as grandes potências para congelar a estrutura do poder mundial.

Neste atual contexto de

Referências bibliográficas

- ALVES, J. A. Lindgren. Os Direitos Humanos como Tema Global. São Paulo, Perspectiva, 1994.
- BHADRAKRUMAR, M. K. China's BRI Makes Entry in Post-Covid-19. Indian Punchline, july 19/2020. <https://indianpunchline.com/chinas-bri-makes-entry-in-post-covid-19-era/>
- BLACKWILL, Robert D. and WRIGHT, Thomas. The End of World Order and American Foreign Policy. New York, Council on Foreign Relations, May 2020.
- GONÇALVES, Williams. Histórico e Documentos de Formação da ONU. In: Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, V. 18, Nº 2, dez/2012. pp 33-54.
- HAASS, Richard. Present the Disruption – How Trump Unmade U.S. Foreign Policy (foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-11/presente-disruption)
- IKENBERRY, G. John. The Liberal International Order and its Discontents. Millennium-Journal of International Studies, 2010. Vol. 38, No. 3, pp 509-521.
- NYE, JR. Joseph S. After the Liberal International Order. Project Syndicate, Jul. 6, 2020.
- PEREIRA, Juan Carlos (Coord.). Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona, Ariel, 2009.
- <https://www.sputnik-consulting.com/post/discurso-de-vladimir-putin-no-forum-relembro-holocausto>
- http://portuguese.xinhuanet.com/2020-07/23/c_139235005.htm