

A ordem internacional baseada em regras, os EUA e a China

Colocar ênfase na democracia sugere a muitos Estados que o Ocidente só reconhece a soberania prevista na Carta das Nações Unidas aos Estados que rotula como democráticos.

José Pedro Teixeira Fernandes | Público | 1 de abril de 2023

1. Pelo menos desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, a ameaça à ordem internacional liberal está permanentemente a ser discutida no Ocidente. Mas, afinal, o que é a ordem internacional liberal? Segundo o Council on Foreign Relations dos EUA, num curso destinado a explicar sucintamente o mundo (o World101), esta pode ser entendida da seguinte maneira: “Após a Segunda Guerra Mundial — o conflito mais mortífero da história da humanidade — os Estados procuraram assegurar que o mundo nunca mais voltasse a mergulhar numa violência tão horrenda.”

Os governantes mundiais criaram uma série de organizações e acordos internacionais para promover a cooperação global em questões que incluem a segurança, o comércio, a saúde, e a política monetária. Os EUA têm defendido este sistema — conhecido como a ordem mundial liberal — nos últimos 75 anos. Durante este tempo, o mundo tem desfrutado de paz e prosperidade sem precedentes.” Acrescenta-se ainda no World101 que as instituições criadas nessa altura lutam agora “para abordar novas fontes de desordem, tais como as alterações climáticas”. Para além disso, “a democracia está em declínio em todo o mundo, o autoritarismo está em ascensão, e países como a China estão deliberadamente a destruir a ordem mundial liberal, criando as suas próprias instituições paralelas.”

2. Na discussão pública ocidental a expressão “ordem internacional liberal” é amplamente utilizada. Todavia, o actual Governo norte-americano tem usado mais a expressão “ordem internacional baseada em regras”, ou seja, em normas e valores. Segundo este, tal ordem é crucial para a paz e prosperidade no mundo e está a ser ameaçada pela China (e pela Rússia). Com a sua crescente influência global, a China é vista como a maior contestatária e subversora dessa ordem. No seu primeiro encontro com diplomatas chineses, em Março de 2021, no Alasca — o qual foi marcado por uma dura troca de acusações entre as delegações dos EUA e da China —, o secretário de Estado, Antony Blinken, sublinhou bem a ideia.

A “ordem internacional baseada em regras” tinha de ser defendida “face à ameaça global da República Popular da China aos valores democráticos e aos direitos humanos.” Acrescentou ainda que o seu Governo estava profundamente empenhado em promover a “diplomacia para fazer avançar os interesses dos EUA e reforçar a ordem internacional baseada em regras”. Assim, uma peça importante dessa estratégia político-diplomática têm sido as cimeiras para a democracia, realizadas desde 2021, para as quais são

convidados dezenas de governantes de todo o mundo. Actualmente está em curso a Cimeira para a Democracia de 2023, organizada pelos EUA juntamente com os Países Baixos, a Coreia do Sul, a Costa Rica e a Zâmbia.

3. Analisando esta política norte-americana num recente artigo na *Foreign Policy* (ver *Some Rules of Global Politics Matter More Than Others*, 27/3/2023), Stephen Walt, da Universidade de Harvard, começou por notar que “o desejo de reforçar a ordem actual” explica o empenho do Governo norte-americano nas referidas cimeiras da democracia. No entanto, com alguma ironia e realismo à mistura, acrescentou também que quando este diz que está “a tentar manter as regras” isso é “mais polido do que dizer que o seu objectivo é preservar a primazia dos EUA para sempre, enfraquecer a China permanentemente”, ou ainda “minar outros seus adversários”.

Assim, segundo Stephen Walt, quando os EUA falam em “ordem baseada em regras”, estão a referir-se à “ordem actual cujas normas foram maioritariamente feitas” por si próprios. Acrescentou ainda que não é a existência de regras em si mesmas que está a ser defendida, pois “qualquer ordem que envolva Estados modernos deve necessariamente ser baseada em normas, porque as interacções complexas de um mundo globalizado não podem ser geridas sem normas e procedimentos acordados”. Tais “normas variam desde princípios fundamentais (por exemplo, a ideia de igualdade soberana) às práticas quotidianas do dia-a-dia (por exemplo, a utilização do inglês como língua-padrão para o controlo do tráfego aéreo internacional).”

Isso levanta duas questões: “Que partes da ordem actual é que os EUA estão mais ansiosos por defender? Que normas são mais importantes?” Reflectindo sobre o assunto, acaba por se perceber também que uma ordem internacional baseada em regras não está isenta de problemas delicados para os EUA e Ocidente.

4. Os casos da Ucrânia e de Taiwan evidenciam as dificuldades de formas diferentes. É uma norma indiscutível do Direito Internacional, consagrada explicitamente no artigo 2.º, n.º 4 da Carta das Nações Unidas, que os “membros deverão abster-se, nas suas relações internacionais, de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial, quer contra a independência política de um Estado”.

Por isso, houve uma clara violação dessa regra pela Rússia, quando invadiu a Ucrânia, a pretexto de efectuar uma “operação militar especial”. Aí os EUA e o Ocidente têm um bem fundado argumento para denunciar (e condenar) a violação da ordem internacional feita pela Rússia. Todavia, quando se apresenta a invasão da Ucrânia como uma luta da democracia contra o autoritarismo e se apela ao apoio político-militar por essa razão — ou seja, à defesa da Ucrânia por ser uma democracia —, entramos num terreno bastante mais incerto.

Primeiro, porque a classificação da Ucrânia como democracia (plena) levanta controvérsia — é provavelmente mais um regime híbrido. Segundo, porque não há uma regra de direito internacional (pelo menos generalizadamente aceite) que dê um direito especial a uma democracia para se defender de um atacante ou invasor, ignorando similar direito de um Estado autoritário. Recordar-se que, na Carta das Nações Unidas,

não há referência directa à democracia. O que está bem claro no artigo 2.º, n.º 1, é que as Nações Unidas são baseadas “no princípio da igualdade soberana de todos os membros”. Colocar ênfase na democracia sugere a muitos Estados que o Ocidente só reconhece a soberania prevista na Carta — e o direito de defesa contra um invasor — aos Estados que rotula como democráticos. Assim, os fantasmas da invasão do Iraque continuam a pairar.

5. Quanto ao caso de Taiwan, também pode levar os EUA e o Ocidente a uma situação delicada em termos de respeito das regras internacionais. As raízes do problema estão na Guerra Fria e na política de ambiguidade relativamente a Taiwan. Até agora, tem sido útil estrategicamente, mas em termos de normas do direito internacional é problemática. Em termos simples, Taiwan nunca foi reconhecido de jure como Estado soberano, o que lhe daria inequívoco direito à sua defesa contra uma invasão chinesa, desde logo nos termos da Carta das Nações Unidas. Mas o que aconteceu foi que, desde o final dos anos 1970, os EUA reconhecem a República Popular da China e o Governo de Pequim — é a chamada política de “uma China”.

Assim, desde essa altura, o Governo de Taiwan deixou de ser reconhecido como governo de uma única China. Taiwan também nunca foi reconhecido como Estado soberano, nem pelos EUA nem pela União Europeia (os seus “aliados diplomáticos” são menos de 15, quase todos micro-Estados). Aspecto importante, paralelamente os EUA e União Europeia rejeitam uma reintegração/anexação pela força. Todavia, com a ascensão da China nos últimos 30 anos, a sua ambição inequívoca é reintegrar/anexar Taiwan. Se a China usar a força, uma questão espinhosa é antecipável para o Ocidente: o apoio político-militar a Taiwan é conforme a uma ordem internacional baseada em regras quando não se reconhece Taiwan de jure como Estado soberano? E negar a sua soberania e o carácter de sujeito de direito internacional face à Carta das Nações Unidas não é admitir (implicitamente) que é território chinês?

<https://www.publico.pt/2023/04/01/mundo/analise/ordem-internacional-baseada-regras-eua-china-2044562>