

2.1 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

IMPACTOS GEOPOLÍTICOS DA CRISE PANDÊMICA

Luis Tomé

Texto entregue em Novembro de 2020

A COVID-19 INSTALOU UMA “CRISE” que, por definição, significa “desordem” ou alteração na ordem pré-existente. É ainda cedo para tirarmos ilações demasiado conclusivas sobre todos os seus efeitos, mas parece claro que a crise pandémica sublinhou e acelerou tendências que vinham de trás, e desencadeou dinâmicas que poderão redefinir a Geopolítica Mundial. Destacamos aqui alguns desses principais impactos geopolíticos.

Expansão do nacionalismo e do populismo

Os dados evidenciam que alguns países e regiões têm sido mais bem sucedidos do que outros na gestão da pandemia. Demonstram também que o sucesso/insucesso na resposta à pandemia não é uma questão de regime político: algumas democracias liberais apresentam uma relativa boa performance, mas outras têm mesmo resultados catastróficos, e o mesmo acontece com os regimes autocráticos.

Contudo, o nacionalismo, o populismo e os ataques à ordem internacional liberal, que vêm em crescendo desde há anos, tiveram nesta crise um novo pretexto instrumental para tentar promover as suas agendas. E isto apesar do fracasso na gestão da pandemia por dirigentes nacional-populistas como Trump nos EUA, Modi na Índia ou Bolsonaro no Brasil. Com efeito, de um modo geral, em vez de cooperarem construtivamente para benefício comum, promovendo esforços coletivos e coordenados perante uma crise global, os Países voltaram-se para si próprios, procuraram respostas “nacionais”, pregaram uns contra outros e, frequentemente, fizeram dos rivais bodes expiatórios para os seus próprios fracassos. Este clima é propício à expansão do vírus do populismo e do nacionalismo, que tentará aproveitar-se também da crise económica e social associada à crise pandémica.

Fragilização do multilateralismo e esquecimento de (quase) tudo o resto

Os egoísmos nacionais sublinhados pela pandemia também alimentam uma outra tendência anterior: a fragilização do multilateralismo. Os ataques à Organização Mundial de Saúde (OMS) são disso o melhor exemplo, num contexto que precisamente aconselharia a cooperação internacional e o apoio à principal instituição internacional com responsabilidades na coordenação e gestão global da pandemia. Mas não só: muitas outras instituições internacionais ficaram como que paralisadas pelo “auto-confinamento” dos seus Estados-membros enredados na gestão “nacional” da pandemia, como se os organismos multilaterais deixassem de ter relevância nessa e em todas as outras áreas do sistema internacional.

Similarmente, virados essencialmente para si próprios, os Países pareceram olhar os “outros” apenas

pelo prisma de comparativos estatísticos, “esquecendo” as muitas outras matérias que requerem a atenção e a cooperação internacional, do combate às alterações climáticas à gestão das migrações e dos refugiados. Em particular, apesar dos persistentes apelos de vozes como as do Secretário-Geral das Nações Unidas António Guterres ou do Papa Francisco, a pandemia fez praticamente “esquecer” os inúmeros conflitos violentos que continuam a decorrer e as populações mais carentes de ajuda de emergência internacional.

“
Pequim pode estar a ir longe de mais e depressa de mais, arriscando provocar uma verdadeira “frente” anti-China.”

Felizmente, a cooperação internacional entre comunidades científicas de diferentes países manteve-se, incluindo na partilha de dados e conhecimentos sobre o novo coronavírus e na busca de vacinas e tratamentos anti-COVID-19. Ainda assim, por (ir)responsabilidade de alguns dirigentes políticos, prevalece uma lógica nacional de “corrida à vacina”, pelo menos entre várias grandes potências, e expressa em termos similares à tradicional corrida aos armamentos.

Nova desunião da União Europeia

As respostas nacionais à pandemia têm imperado igualmente na União Europeia: os Estados-membros não agiram de forma concertada nem solidária quando o COVID-19 irrompeu na Europa, mas unilateralmente, fechando fronteiras, suspendendo a livre circulação, estipulando medidas, comprando materiais de protecção, etc., numa lógica de “cada um por si” e sem qualquer coordenação. Depois da crise da dívida soberana, da crise migratória e da crise Brexit, a crise pandémica veio, uma vez mais, sublinhar a desunião da União. Associado a isto, a UE viu prejudicados os seus propagados “poder de atracção” e “liderança pelo exemplo” ficando, de novo, incapaz de liderar ou de ser uma voz decisiva na gestão global da pandemia – ou seja, perdendo uma excelente oportunidade para se afirmar enquanto actor internacional relevante e pólo de poder mundial perante a “ausência” dos EUA. A necessária articulação entre os Estados-membros parece ter ressurgido, a custo, com o Fundo de Recuperação Económica, mas não é certo, longe disso, que as tensões intra-comunitárias não regressem com a execução desse pacote.

A incapaz liderança dos EUA e o fim da Presidência Trump

No respeitante aos EUA, a sua sociedade altamente polarizada e a incompetência do Presidente Trump impediram a superpotência de funcionar eficazmente ante a COVID-19. Considerando que os seus propósitos políticos seriam mais bem servidos pela desvalorização da pandemia e pelo descrédito dos cientistas e, por outro lado, mais pela confrontação do que pela unidade nacional, a postura de Trump agravou clivagens sociais e políticas. O trágico desempenho dos EUA na gestão da pandemia tem múltiplas causas, mas talvez a mais significativa seja a incapaz liderança do Presidente Trump. À tragédia provocada pela pandemia soma-se a maior queda no PIB e no emprego dos EUA em muitas décadas.

A mesma incompetência foi expressa na frente externa: a COVID-19 evidenciou a falta de vontade e/ou capacidade da Administração Trump para liderar o mundo numa crise global, bem como para articular com aliados e parceiros. Paralelamente, Trump atacou as instituições internacionais – visando, em particular, a OMS – em vez de as galvanizar. Esta postura pode dever-se a uma certa “fadiga hegemónica” ou a um cíclico isolacionismo/recuo estratégico americano, mas a “marca Trump” é inquestionável, subvertendo e limitando os esforços coletivos e mais concertados. No seu conjunto, estes fatores resultam num novo questionamento sobre a posição e o papel dos EUA no sistema internacional.

A crise pandémica abateu-se sobre os EUA em plena campanha rumo às eleições presidenciais de novembro de 2020, marcando a postura quer de Trump quer dos seus adversários políticos incluindo, obviamente, Joe Biden. Muito provavelmente, a trágica gestão da crise pandémica foi um dos principais motivos para a derrota de Trump nestas eleições que, por sinal, decorreram num contexto em que o País registava novos máximos de infetados e de mortos por COVID-19. Foi, pois, em contexto de crise pandémica que a nova Administração Biden iniciou a tarefa hercúlea de tentar recuperar os EUA, interna e externamente, dos escombros da Administração Trump.

A maior assertividade da China de Xi Jinping

Quanto à China, além de ser o “berço” onde deflagrou o novo coronavírus, as tentativas do regime de ocultar dados e silenciar cientistas e médicos, bem como as dificuldades do País “fábrica do mundo” em produzir e fornecer ventiladores e materiais de protecção, numa fase inicial, puseram em causa o “papel dirigente” do Partido Comunista Chinês e a imagem internacional da China. Porém, com as vigorosas medidas que implementou, Pequim começou a controlar a

VARIAÇÕES ANUAIS DO PIB (%), 2018-2021				
	2018	2019	PROJEÇÕES	
			2020	2021
PRODUÇÃO MUNDIAL	3.5	2.8	-4.4	5.2
Economias desenvolvidas	2.2	1.7	-5.8	3.9
Estados Unidos	3.0	2.2	-4.3	3.1
Zona Euro	1.8	1.3	-8.3	5.2
Alemanha	1.3	0.6	-6.0	4.2
França	1.8	1.5	-9.8	6.0
Japão	0.3	0.7	-5.3	2.3
Reino Unido	1.3	1.5	-9.8	5.9
Mercados emergentes e economias em desenvolvimento	4.5	3.7	-3.3	6.0
Ásia emergente e em desenvolvimento	6.3	5.5	-1.7	8.0
China	6.7	6.1	1.9	8.2
Índia	6.1	4.2	-10.3	8.8
Rússia	2.5	1.3	-4.1	2.8
América Latina e Caraíbas	1.1	0.0	-8.1	3.6
Médio Oriente e Ásia Central	2.1	1.4	-4.1	3.0
África subsariana	3.3	3.2	-3.0	3.1

Fonte: IMF, World Economic Outlook. Updated, October 2020.

pandemia, ao mesmo tempo que esta se expandia desenfreadamente noutros países e regiões, com destaque para a Europa e, depois, os EUA. Mas mais relevante, em plena crise pandémica, a China mostrou uma invulgar assertividade, parecendo abandonar quer o princípio de “manter um perfil baixo” associado à “estratégia dos 24 caracteres” de Deng Xiaoping quer a tradicional linha de “coexistência pacífica” e essencialmente não-confrontacional. Com efeito, da intensificação do repovoamento e da militarização no Mar da China do Sul à Lei de Segurança Nacional imposta a Hong Kong, passando pelo confronto militar com a Índia pela primeira vez em décadas e por sucessivas fricções diplomáticas e ameaças de sanções a vários países, da Austrália ao Canadá ou ao Reino Unido, Pequim deu um “grande salto em frente” na concretização do “sonho chinês” e na afirmação das reivindicações da China. Esta assertividade é, em larga medida, inerente ao regime do “autocrata acelerador” Xi Jinping, e resulta também de uma clara auto-confiança em face do crescimento do “poder nacional abrangente” chinês, da percepção de declínio dos EUA, da tentativa de tirar partido das oportunidades criadas pelo desnorte da Administração Trump e pelas fracturas internacionais e ainda de uma tentativa de acelerar a centralidade da China numa “nova era”. Contudo, Pequim pode estar a ir longe de mais e depressa de mais, arriscando provocar uma verdadeira “frente” anti-China. Com efeito, para muitos países e líderes políticos esta crise sublinhou ou contribuiu para alterar a perspectiva acerca da China, de “panda gigante benigno” de cujo crescimento todos podem beneficiar para “dragão ameaçador” que a ressurgente China igualmente representa. No fundo, a crise pandémica pode contribuir para afirmar a China enquanto superpotência emergente, mas também trazer-lhe os custos inerentes a essa condição.

Bipolaridade competitiva EUA – China

Numa estrutura de poder mundial em transição e que, na última década, podemos caracterizar como “uni-bi-multi-polar”, esta crise reforçou a

percepção de bipolaridade entre as superpotências aparentemente declinante (EUA) e emergente (China). Em contexto de crise, as rivalidades geopolíticas tendem mais a intensificar-se do que a atenuar-se, e a crise pandémica parece confirmar este *dictum*. A COVID-19 não é origem nem causa da competição entre os EUA e a China, mas exacerbou tensões e fricções existentes há anos (de disputas comerciais e de tarifas à questão de Taiwan, Direitos Humanos, Mar da China do Sul, tecnologia, etc.), num ambiente agravado quer pela assertividade chinesa quer pela campanha rumo às presidenciais americanas. Entre muitos outros exemplos da interação competitiva, ressalta uma invulgar retórica confrontacional e acusações mútuas sobre quase tudo; fazerem da ONU, da OMS ou da OMC um verdadeiro “teatro de operações” ou “campo de batalha”; e alguns aspetos simbólicos nunca vistos desde o estabelecimento de relações diplomáticas bilaterais, em 1979, como a proibição de entrada nos EUA de militantes do Partido Comunista Chinês, as sanções chinesas a Senadores Americanos e à gigante de armamento Lockheed Martin, o encerramento do Consulado da China em Houston e dos EUA em Chengdu ou a retirada do “estatuto especial” a Hong Kong pelos EUA na sequência da nova “Lei de Segurança Nacional” imposta por Pequim à Região Administrativa Especial de Hong Kong. Similarmente, a generalidade dos países e regiões do mundo passou a sofrer pressões diretas destes dois principais pólos de poder global.

Reforço da centralidade económica da Ásia-Pacífico e questionamento da hiperglobalização

Da crise pandémica resultam efeitos económicos que poderão vir a ter reflexos muito significativos nos equilíbrios geopolíticos, geo-económicos e geoestratégicos que conhecemos, e tanto entre grandes potências como nas várias regiões do mundo.

As estimativas apontam para uma queda do PIB menos acentuada e uma recuperação mais rápida quer na Ásia-Pacífico por comparação a ou-

tras regiões quer da China comparativamente a todas as outras principais economias do mundo (ver Quadro). A confirmar-se, significa o reforço da centralidade da Ásia-Pacífico na economia mundial e, paralelamente, que a China poderá sair da “dupla crise” pandémica e económica com o maior PIB do mundo em termos reais, depois de já ter ultrapassado o PIB dos EUA em paridades de poder de compra – com as consequências daí decorrentes em todas as outras dimensões do poder, e limitando a margem para estratégias de “desacoplamento” de outros países face à China. Ou seja, desta crise poderá também resultar uma globalização económica mais sino-cêntrica.

Por outro lado, a pandemia fez questionar a hiperglobalização e a dependência de determinadas cadeias internacionais de produção e de abastecimento. Confrontados com dificuldades de fornecimento de equipamentos médicos e materiais de protecção, muitos Governos e Países passaram a pretender ter “reservas estratégicas” para não depender (pelo menos, depender tanto) de abastecimento externo, procurando dispor de um determinado nível de produção nacional e também diversificar os seus fornecedores.

Possíveis reajustes estratégicos

A “dupla crise” pandémica e económica poderá, igualmente, ter importantes repercussões em termos estratégicos, embora algumas tendências sejam ambivalentes. Por exemplo, mais do que nunca, as pandemias passaram a ser assumidas como uma questão de “segurança nacional” por praticamente todos os países, o que pode favorecer o reforço dos orçamentos das áreas da segurança e defesa. Ao mesmo tempo, todavia, o aumento dos orçamentos na área da saúde e os necessários recursos adicionais quer para fazer face à crise económica e social quer para promover a recuperação, podem comprometer ou obrigar a reajustar certos programas, investimentos e orçamentos antes previstos nos domínios da segurança e defesa. Ora, este tipo de reajustes pode acarretar alterações substanciais na situação e nos equilíbrios estratégicos entre potências e em certas regiões, bem como colocar em causa determinados compromissos anteriores (como, por exemplo, no seio da NATO, até 2024 destinar 2% do PIB para a Defesa, muito dificilmente alcançável pela maioria dos Aliados europeus), com consequências imprevisíveis.

Crise com desfecho incerto

Os efeitos da COVID-19 têm produzido acesos debates e muitos cenários sobre uma hipotética “nova ordem” internacional, desde uma “segunda Guerra Fria” ao “fim da globalização”. A realidade é que, estando em plena crise pandémica, é demasiado cedo para vermos os seus efeitos em toda a extensão – como qualquer outra crise, também esta pode conhecer diversos desfechos, uns piores do que outros. É impossível o regresso ao *status quo* ante. Mas a ordem que se seguirá é uma absoluta incerteza. E a incerteza é, afinal de contas, outro dos efeitos de uma crise. ■