

# A Carta Atlântica nos seus 80: Renovar a Aliança Democrática para o Século XXI

*Devemos encarar com novos olhos para os desafios diferentes que enfrentamos hoje. É altura de reflexão e inovação, e não de celebração.*

TRADUÇÃO JORGE MIGUEL TEIXEIRA

**Agora que nos encontramos para lembrar o 80º aniversário da Carta Atlântica**, que gerou as circunstâncias de um dos maiores triunfos da história ocidental, devemos encarar com novos olhos para os desafios diferentes que enfrentamos hoje. É altura de reflexão e inovação, e não de celebração.

Permitam-me começar por recuar três décadas, até 1991, aquando do colapso da União Soviética. Depois de derrotar o fascismo no campo de batalha e o comunismo sem disparar um tiro, espalhou-se no Ocidente um sentimento de triunfo. A última alternativa à democracia liberal tinha desaparecido, ou pelo menos assim pensávamos. A tarefa tratava-se agora de lançar todas as nações no caminho para a democracia política e a economia de mercado, e estes esforços estavam ligados: o crescimento económico alimentaria a transição para a democracia, ou assim pensávamos.

Ao longo dos anos 90, os eventos pareceram confirmar esta confiança. Os países da Europa Central e de Leste atravessaram uma onda de



POR **WILLIAM A. GALSTON**

Senior Fellow, The Brookings Institutions, Washington DC

mocrática, a Rússia adotou instituições democráticas e a democracia estava em marcha na maior parte do mundo. Havia até sinais de liberalização crescente na China, à medida que a sua economia crescia e a sua relação com o Ocidente se aprofundava.

Embora o ataque de 11 de setembro sobre os Estados Unidos tenha sido um aviso prematuro sobre a existência de inimigos da democracia liberal, este não mudou fundamentalmente a narrativa do avanço da democracia, que continuou até 2006. E depois, por motivos demasiados complexos para a conversa de hoje, este avanço parou e começou a retroceder. Algum do declínio foi interno.

Mas, comparada a três décadas atrás, a ameaça externa à democracia – principalmente de uma Rússia resurgente e uma China em ascensão – intensificou-se. Esta ameaça de fora é o foco das minhas palavras de hoje.

A Rússia violou ou alterou repetidamente as regras internacionais, estando a dar o seu melhor para estrangular a democracia na Ucrânia, e montou campanhas de desinformação potentes contra muitas democracias ocidentais, incluindo os Estados Unidos. A China quebrou o seu acordo sobre o respeito pelas instituições livres de Hong Kong, trabalha para enfraquecer as democracias do Pacífico, e a ameaça que constitui para a independência de



Taiwan torna-se mais grave a cada mês que passa.

Pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos enfrentam um combate em duas frentes. É o membro mais poderoso não só de uma velha aliança transatlântica para conter e travar a Rússia, mas também de uma aliança em geração para impedir a China de dominar o Pacífico. E estas duas alianças não são independentes. O que acontece numa afetarà a outra, e não de forma inconsequente, porque o poder americano é central em ambas. A América tem de reconhecer que enquanto líder destes grandes conjuntos de nações, deve lidar abertamente com os seus aliados e agir por si mesma apenas quando não tem outra escolha. A Europa deve reconhecer que a sua posição nos assuntos do Pacífico terá repercussões nas preocupações transatlânticas.

Esta nova realidade caracteriza as dificuldades que a aliança transatlântica agora enfrenta. Não podemos permanecer ombro a ombro a não ser que sejamos capazes de olhar olhos nos olhos. E não é esse o caso em demasiadas áreas.

Eu gostaria de poder dizer que os Estados Unidos têm regularmente dado o peso apropriado aos sentimentos coletivos da aliança transatlântica, mas todos sabemos que este não tem sido o caso. Não é necessário divagar sobre as consequências da má decisão de invadir o Iraque, ou de uma administração recente que via a OTAN com ceticismo e a UE com hostilidade. Em anos recentes, a estabilidade política da América, na qual os nossos aliados europeus confiaram durante décadas, cedeu sobre a polarização partidária, insurgências populistas, e mudanças estonteantes de política externa. Se a administração presente representa um retorno à estabilidade ou apenas o último capítulo na oscilação, não podemos dizer.

Os tristes eventos em Kabul apenas aumentaram esta incerteza. Desde Talinn, no Báltico, a Taipei no Pacífico, a maneira através do qual os Estados Unidos se retiraram do Afeganistão levantou novas dúvidas sobre a credibilidade dos seus compromissos para com os seus aliados para quando a situação o exigir. Os aliados da América na OTAN têm bons motivos para se queixar sobre os impedimentos que a política americana levantou na evacuação dos seus cidadãos e dos afegãos que trabalharam com eles. A não consultação de países que honraram as obrigações decorrentes do artigo V da OTAN por parte de Washington, países que lutaram ao nosso lado por duas décadas, contradiz os requisitos operacionais básicos para um internacionalismo eficaz.

A recente decisão australiana de deixar cair o seu contrato com a França para a compra de submarinos convencionais a favor das alternativas baseadas em poder nuclear dos Estados Unidos piorou as coisas. Embora esta decisão possa ser defendida com base nos seus méritos, a maneira como foi feita gerou preocupações na Europa. França ficou compreensivelmente indignada, enquanto que muitos outros perguntaram-se se isto não se trataria de um sinal de uma mudança de política em direção à Ásia às custas da Europa. Numa conferência de imprensa recente, o Presidente francês, Emmanuel Macron, resumizou estas preocupações de forma bastante franca:

“Os Estados Unidos têm estado muito concentrados neles mesmos e têm interesses estratégicos que estão a ser reorientados para a China e o Pacífico,” disse. “Têm direito a fazê-lo,” continuou, “mas seríamos ingénuos... se não retirássemos daí consequências.”

Nestas circunstâncias, não é surpreendente que a criação de uma força de defesa europeia esteja outra vez em cima da mesa na Europa. Os proponentes argumentam que a Europa precisa de alguma autonomia estratégica, possível apenas através dessa força. Os críti-

cos respondem que apesar desta proposta já ser discutida há anos, as nações da Europa nunca foram capazes de concordar no financiamento, na sua missão e na estrutura de comando. Em qualquer caso, a maioria dos analistas europeus concordou que a autonomia estratégica significa interdependência com, e não independência de, os Estados Unidos. O Sr. Macron concedeu que o fortalecimento da capacidade de defesa da Europa ocorreria “dentro do enquadramento da NATO.”

Uma coisa é clara: isto é um assunto para a Europa resolver sem interferência americana. Em vez disso, os Estados Unidos devem-se concentrar naquilo que devem fazer para restaurar a sua credibilidade enquanto parceiro confiável. Isto deve começar por um esforço concertado para forjar uma política de segurança para o século XXI que possa ser sustentada ao longo de mudanças na sua administração. Numa era renovada de competição de grandes potências, isto significa, mais do que tudo, chegar a um acordo bipartidário sobre a posição americana sobre a Rússia e a China.

Existe um consenso crescente no meu país em como a América deve fazer mais para resistir à expansão da influência militar, diplomática e económica chinesa. Embora não haja ainda acordo sobre o tamanho e a forma da força militar necessária para deter potenciais agressões, os Estados Unidos estão finalmente a trabalhar para aumentar o investimento público que vai determinar a potência relativa das duas grandes potências do pacífico nas décadas vindouras. No seu conjunto, o acordo de AUKUS e o Quad representam a emergência de uma estrutura aliada liderada pela América na região do Indo-Pacífico.

Infelizmente, o velho con-

senso americano sobre a ameaça russa enfraqueceu, embora talvez menos do que o tumulto dos últimos anos possa sugerir. Deve ser claro para todos os americanos, independentemente do seu partido, que onde quer que seja possível, a Rússia usará o seu poder para enfraquecer a posição dos Estados Unidos e dos seus aliados em torno do mundo. Deve ser claro que Vladimir Putin, que encara o colapso da União Soviética como uma catástrofe geopolítica, fará tudo para restaurar a esfera de influência russa, desde a Ásia Central até à Ucrânia. Apesar do cansaço americano pela guerra, há motivo para esperar que os líderes americanos possam forjar uma posição unida contra a Rússia com a qual os seus aliados transatlânticos possam concordar. E enquantoas consequências da pandemia e do aquecimento se tornam mais evidentes para americanos em todas as partes do países, há motivo para esperar que as diferenças dos estados unidos com os seus aliados sobre a existência e a importância da ameaças transnacionais diminua.

Entretanto, os Estados Unidos devem moderar o uni-



“

## **Não podemos permanecer ombro a ombro a não ser que sejamos capazes de olhar olhos nos olhos**

cimentando a sua dependência energética em relação à Rússia e enfraquecendo a frágil democracia ucraniana. A França juntou-se à Alemanha no desenho de uma postura mais conciliatória em relação à Rússia que os Estados Unidos e a maioria dos países da Europa Central e de Leste possam aceitar.

A quebra com os Estados Unidos sobre as políticas no Pacífico é ainda mais profunda. Num discurso ao Fórum Económico Mundial neste janeiro passado, a chanceler alemã Angela Merkel rejeitou uma postura firme contra a China, o núcleo emergente da governação americana do século XXI, apoiada por ambos os partidos políticos, que concordam em pouco mais do que isso. “Eu gostaria muito de evitar a emergência de blocos,” disse. “Eu não penso que seria justo para muitas sociedades se disséssemos que aqui temos os Estados Unidos, ali temos a China, e que estamos a formar grupos em torno de um e de outro. Esta não é a minha compreensão de como as coisas deveriam ser.” Falando para o Conselho Atlântico um mês depois, o Presidente francês Emmanuel Macron apelidou os apelos para a unidade europeia contra a China de “contraproducentes.” Caso alguém não tenha percebido a mensagem, o ministro das finanças de Macron, Bruno Le Maire, declarou na semana passada que “os Estados Unidos querem confrontar a China. A União Europeia quer dialogar com a China.”

lateralismo que desde a administração de George W. Bush até Joe Biden tem perturbado os seus aliados europeus. Se a América agir de forma egoísta e imprevisível, a aliança que assegurou a paz e a prosperidade durante gerações não poderá durar indefinidamente.

Nem todas as dificuldades originaram do meu lado do Atlântico. Apesar das fortes objeções dos EUA, a Alemanha completou o Nord Stream 2,

Se os líderes das duas nações mais poderosas da Europa estão convictos relativamente à adoção de uma política de neutralidade no que toca à tensão crescente entre os Estados Unidos e a China, isto terá repercussões negativas nas relações transatlânticas. O mesmo se aplica ao possível tratado comercial entre a UE e a China, que avançou durante a transição para administração Biden, apesar dos pedidos por parte de futuros funcionários da nova administração para uma pausa para conversações.

Consideremos, finalmente, o facto impressionante de que algumas empresas públicas chinesas detêm partes substanciais em mais de uma dúzia de portos europeus, incluindo dois em Espanha mas nenhum, felizmente, em Portugal. Uma destas firmas desfruta de controlo operacional do porto grego de Piréus até pelo menos 2052, e já investiu cerca de \$1 milhar de milhão nas infraestruturas do porto. Será uma coincidência que a Grécia tenha bloqueado uma resolução europeia a condenar o ataque chinês aos dissidentes pró-democracia, apelidando as críticas de “pouco construtivas”? O ministro dos portos grego defendeu, de forma franca, as ações do seu país: “A Grécia... tem o direito de decidir com base nos seus interesses.” Esta é a lógica que permitiu que a China criasse um sistema de portos “de Tróia” no coração da Europa.

O que fazer? Responder a esta pergunta será o nosso desafio mais difícil, e aquilo que aqui digo hoje é apenas o início.

Começo com uma declaração de princípios: Uma aliança de democracias deve ser uma aliança pela democracia – e por isso, uma aliança contra os inimigos da democracia. Deve ser uma aliança que promova a democracia liberal com todos os meios pacíficos

– e que proteja as democracias liberais existentes através de todos os meios necessários.

Para este fim, alguns analistas recomendaram uma arquitetura institucional atualizada para a aliança transatlântica, incluindo a criação de um Conselho Transatlântico como lugar de discussão e coordenação de questões económicas e de política externa. Enquanto esta ideias nos colocam na direção certa no longo prazo, elas não devem atrasar acordos sobre assuntos que não podem esperar. Mencionei apenas dois.

Sobre a Europa: na Ucrânia, a Rússia está a testar a aliança, e nós não devemos falhar. Devemos dar coletivamente prioridade à integração da Ucrânia no Ocidente, tanto política como economicamente. A perspectiva de adesão à UE e à OTAN é um incentivo para a Ucrânia acelerar as reformas necessárias, dando força a quem, dentro da Ucrânia – a maioria da população – quer estabilidade, prosperidade e democracia.

Entretanto, devemos dar à Ucrânia armas com que se possa defender, uma política que todos os membros da aliança devem apoiar. A Alemanha deve compensar a Ucrânia pelas perdas de receita que irá sofrer quando o Nord Stream 2 estiver plenamente operacional. E a aliança transatlântica deve chegar a acordo sobre uma diplomacia corajosa e criativa, que vá para além dos acordos de Minsk e ponha fim ao conflito congelado na região oriental da Ucrânia.

Virando-nos agora para o Pacífico: um esforço bem-sucedido por parte da China em retomar Taiwan pela força bem poderia sabotar a aliança liderada pelos EUA para a contenção da RPC, abrindo a porta para a dominação chinesa da Ásia Oriental e do Pacífico. Isto tornou-se numa preocupação central da política externa e de



defesa da América, mas também não pode ser um assunto periférico para a Europa. Como disse um relatório recente, copatrocinado pelo Aspen Strategy Group e pela Conferência de Segurança de Munique, “Ambos os lados do Atlântico seriam seriamente afetados pela ameaça chinesa sobre a soberania e a independência das nações do Indo-Pacífico, e seriam gravemente afetadas pela hegemonia chinesa sobre a região... no que diz respeito a Taiwan, é importante que não haja nenhuma mudança unilateral do status quo, especialmente através do uso da força... mesmo sem uma guerra, uma grande crise poderia ter consequências imediatas para a segurança europeia, à medida que os Estados Unidos transferissem recursos da Europa e áreas adjacentes.”

Num artigo recente, Anders Fogh Rasmussen, antigo secretário-geral da OTAN, sublinha esta nova realidade. “Se a América perder a sua dominância no Indo-Pacífico,” diz, “isto despoletará uma onda de choque no balanço de poder global que também pode absorver a Europa.” Rasmussen critica o mercantilismo miópico que vê a funcionar nas relações económicas entre a Europa e a China, e avisa a Europa contra a tentação de agir como potência equilibradora entre a China e os Estados Unidos. Na batalha pela prominência global, conclui, a Europa não pode permanecer neutra sem diminuir o compromisso de longo prazo da América com a aliança transatlântica. Não podia concordar mais.

Seria pouco razoável se os Estados Unidos esperassem que os seus aliados europeus contribuíssem significativamente na dimensão militar da disputa contra a ascensão do poder chinês. Mas a Europa pode participar de outras formas. Na frente diplomática, a Europa deve apoiar de forma



### **A história não escolhe lados na luta entre a liberdade e a opressão**

seu consulado. Em vez disso, a França e o Reino Unido não fizeram nada. Um líder influente do Partido Liberal do Reino Unido defendeu a inação do seu país, dizendo que “Apesar de tudo, [os alemães] estão apenas a voltar para o seu próprio jardim.” Hoje, temo que alguns na Europa estejam tentados em adotar uma posição semelhante quanto a Taiwan. Mas cair nesta tentação arrisca uma repetição no Pacífico daquilo que vimos na Europa dos anos 30.

A Europa também pode desempenhar um papel importante na frente económica. Sob Xi Jinping, a linha sempre desfocada entre as empresas chinesas e o Partido Comunista foi apagada, e todos os ganhos tecnológicos foram convertidos para uso militar. Todas as empresas europeias e americanas a fazer negócios na China serão sujeitas a pressão para transferirem tecnologias chave para mãos chinesas. É essencial que as empresas europeias e americanas resistam a esta pressão, mesmo se isto restringir as oportunidades lucrativas de negócio na RPC.

Lenine declarou famosamente que “os capitalistas irão vender-nos a corda com a qual os enforcaremos.” Certifiquemo-nos que esta profecia não se torna verdadeira desta vez.

Quero concluir com algumas palavras para os muitos jovens que participam nesta conferência.

A minha geração irá sair em breve de cena. Depois será a vossa vez de defender a democracia liberal ou – Deus queira que não – de se renderem face aos seus adversários.

Winston Churchill disse uma vez (citando um predecessor que não nomeia) que a democracia é a pior forma de governo, com a exceção de todas as outras que foram tentadas. Esta máxima irónica sumaria as dificuldades que irão enfrentar. A democracia é normalmente desorganizada e por vezes detestável. Quando queremos agir, pede-nos paciência. Quando temos a certeza de que estamos certos, aconselha compromissos. Coordenar a variedade de crenças e interesses que a liberdade evoca num plano comum de ação é como, como diria Max Weber, a lenta perfuração de tábuas duras. É fácil invejar o poder das autocracias agirem depressa, e os intelectuais invejaram-no com frequência. É difícil manter-nos firmes na defesa de democracia – a não ser que nos foquemos na alternativas, cuja característica central é a supressão das legítimas diferenças numa falsa unidade baseada no medo.

não ambígua o princípio de que o futuro de Taiwan deve ser resolvido através de um acordo pacífico entre Beijing e Taipei, e não pela força.

Há uma analogia histórica que pode clarificar o que está em jogo.

A 7 de março de 1936, Hitler violou o tratado que acabou a Primeira Guerra Mundial ao enviar tropas alemãs para a Renânia. O exército alemão era contra a decisão, e se a França e o Reino Unido tivessem ameaçado usar a força, Hitler não teria tido escolha senão a de se retirar, e o seu exército ter-se-ia juntado a outras partes da sociedade alemã para pôr fim ao

Nada nos assuntos humanos é imutável – ou inevitável. E como não há um fim à ameaça de guerra, não há um fim da história. As mais fortes criações humanas colapsarão a não ser que sejam defendidas e renovadas; as coisas mais vulneráveis poderão prevalecer se estivermos dispostos a lutar por elas. E mesmo quando a liberdade perde, o revés não tem de ser permanente. A democracia liberal morrerá apenas se deixarmos de acreditar nela.

Como os últimos defensores da República Romana lutaram para a salvar da extinção, numa disputa dramatizada no Júlio César de Shakespeare, Cássio procura persuadir Brutus a juntar-se no esforço de parar César de se tornar num monarca. “A culpa, caro Brutus, não está nas nossas estrelas,” disse Cássio, “mas em nós, que somos súbditos.”

Cássio tinha razão. A história não escolhe lados na luta entre a liberdade e a opressão. O futuro é o que nós – isto é, vocês – fazemos dele.

Depois de Franklin Roosevelt ter sofrido uma hemorragia cerebral, foi encontrado na sua secretária um esboço de uma mensagem ao povo americano. “O único limite para a nossa realização de amanhã são as dúvidas de hoje. Que sejamos capazes de seguir em frente com uma fé forte e ativa.”

FDR nunca teve a oportunidade de dar esta mensagem. Mas vocês, líderes do futuro, têm a oportunidade de a ouvir e agir sobre ela no vosso tempo, que se aproxima mais cedo do que pensamos.

Obrigado pela vossa atenção.

Aquilo que um jovem Lincoln disse sobre os Estados Unidos em 1838 permanece verdadeiro para as democracias de hoje: que muito mais facilmente morrem por dentro do que sucumbem à subversão ou a conquista de fora. ■