

O REGRESSO DE BIDEN

Vasco Rato

O REGRESSO DE BIDEN

Vasco Rato

Vasco Rato, doutorado pela Universidade de Georgetown, é Professor de Ciência Política e Relações Internacionais e Investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI). Assessor do IDN e antigo presidente da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, tem escrito sobre as grandes potências, a política externa americana e as relações transatlânticas. O seu mais recente livro é *De Mao a Xi: o ressurgimento da China*, publicado em 2020.

Em fevereiro de 2021, num dos seus primeiros discursos sobre as linhas mestras da política externa da novíssima administração, Joe Biden declarou que a “América está de volta, a aliança transatlântica está de volta”. Na recente deslocação à Europa para participar nas cimeiras da NATO e do G7, o presidente americano reiterou essa mesma mensagem de cooperação transatlântica. O simbolismo era inescapável uma vez que Donald Trump, aquando da sua primeira visita oficial à Europa, em maio de 2017, participando nos mesmos encontros institucionais, suscitou a preocupação dos aliados quando recusou comprometer-se com o Artigo 5.º da Aliança Atlântica, exigindo maiores contribuições financeiras para a organização e levantando a possibilidade de impor tarifas alfandegárias punitivas contra os europeus. Mesmo antes de conquistar a Casa Branca, Trump protagonizou vários episódios geradores de desconfianças europeias. Durante a campanha eleitoral de 2016, o então candidato do Partido Republicano sugeriu que a NATO era uma entidade “obsoleta” e acusou os aliados de incumprimento quanto aos compromissos financeiros estabelecidos aquando da Cimeira do País de Gales. Manifestou ainda reservas relativamente à garantia de segurança consagrada no Artigo 5.º. Em 2018, insinuou que os

Estados Unidos poderiam abandonar unilateralmente a Aliança e, no ano seguinte, retirou-se da Cimeira de Londres antes do encerramento dos trabalhos, sinalizando assim o seu profundo descontentamento com os parceiros europeus.

Dir-se-á que a cimeira da NATO de junho de 2021 visou, antes de mais, marcar a diferença com a postura de Donald Trump que, ao longo de quatro anos, manteve uma relação deveras conflituosa com os aliados. Pretendia-se, assim, pôr fim definitivo às ambiguidades americanas e às desconfianças mútuas que marcaram os anos Trump e minaram a coesão da organização. Por isso mesmo, no momento atual, os Estados-membros esperavam uma robusta declaração de apoio americano à NATO. Obtiveram-na quando Biden reconheceu que a organização “é de importância crítica para os interesses dos EUA”, acrescentando que o Artigo 5.º constitui uma “obrigação sagrada” que será integralmente respeitada por Washington.

A cimeira da Aliança Atlântica representou o primeiro passo na redefinição de um conceito estratégico de segurança coletiva mais abrangente. Tornou-se claro que, contrariamente às práticas da administração Trump, os responsáveis democratas não pretendem redefinir a relação com Moscovo nem operar um *restart*. Na ótica de Washington, a

Federação Russa permanece como o adversário principal da NATO. Há, porém, alguma urgência em estabilizar a relação e em definir as linhas vermelhas que a pautam, o verdadeiro objetivo da reunião Biden-Putin em Genebra. Se é verdade que, nesse encontro, os americanos deixaram claro que o desmembramento territorial da Ucrânia é inadmissível, é igualmente certo que a questão do alargamento da NATO para esse país ficou encerrada. Apesar de Biden ter afirmado que a anexação da Crimeia jamais será um obstáculo à entrada de Kiev na Aliança, acrescentou que o país teria de ultrapassar os problemas da corrupção antes que seja equacionado um plano de ação, a antecâmara da adesão. Traduzido por miúdos, a entrada da Ucrânia na NATO está excluída no atual quadro geopolítico.

Jens Stoltenberg, secretário-geral da NATO, reconheceu que o relacionamento com a Rússia se situa no “ponto mais baixo desde o fim da Guerra fria”, em resultado das “ações agressivas” de Vladimir Putin ao longo dos anos. Com efeito, os aliados denunciaram as “ações híbridas” de Moscovo, as “campanhas de desinformação generalizadas”, as “atividades cibernéticas maliciosas” e a interferência russa nos processos eleitorais de vários países-membros. Concordaram com a introdução de uma nova estratégia de segurança cibernética capaz de responder às novas realidades e, pela primeira vez, declararam que os aliados ajudar-se-ão mutuamente no caso de “ciberataques significativos”, assim alargando o âmbito do Artigo 5.º para além dos ataques militares convencionais.

Quanto ao futuro imediato da relação com o Kremlin, o comunicado final afirma que não poderá haver regresso

a um *business as usual* se a Rússia não agir em “conformidade com o direito internacional” e não respeitar as “suas obrigações e responsabilidades internacionais”. Atendendo a estes condicionalismos, acordou-se robustecer as capacidades de defesa dos países-membros. Todavia, as referências aos “valores liberais” e à democracia pluralista foram relativamente insípidas, uma indicação de que o autoritarismo de Putin não impedirá o diálogo estratégico entre as partes. Espera-se que, deste modo, se possa travar a consolidação do alinhamento estratégico sino-russo. Todavia, a verdadeira novidade saída da cimeira da NATO decorre das declarações relativas à China contidas no comunicado final. A única referência à China numa cimeira da NATO ocorreu em 2019, durante a presidência de Donald Trump, quando o comunicado final registou a existência de novas “oportunidades e desafios” gerados pela emergência de Pequim como grande potência. Agora, pela primeira vez, a Aliança Atlântica caracteriza abertamente a China como um risco de segurança e reconhece a necessidade de formular uma resposta concertada a uma potência cujas “ambições e comportamento assertivo constituem um desafio sistémico” à atual ordem internacional. Ao mesmo tempo, o comunicado manifesta a preocupação da NATO com as “políticas coercivas” chinesas, uma referência à repressão dos uigures na província de Xinjiang e à erosão das liberdades em Hong Kong. Por último, a NATO não ignorou a expansão militar chinesa em curso, particularmente a modernização do arsenal nuclear do país, a ausência de transparência e uso da desinformação, numa referência relativamente óbvia à forma como Pequim agiu durante os primeiros tempos da pandemia.

Apesar da dureza da linguagem, que despoletou uma reação extremamente assertiva por parte do governo de Pequim, Stoltenberg explicou que a China “não é um adversário”. Não obstante esta qualificação, referiu que a NATO empenhar-se-ia em definir uma estratégia capaz de responder aos novos “desafios” suscitados pelo crescente poderio económico e militar de Pequim. Não foi claro quanto ao conteúdo dessa resposta, até porque, no momento atual, não existe unanimidade entre os aliados europeus no tocante ao rumo concreto a traçar. Até porque existem clivagens entre os Estados-membros sobre a forma mais adequada para enfrentar a China, com a Alemanha a expressar profundas resistências quanto a um regresso às lógicas que caracterizaram as décadas de Guerra Fria. Nesse sentido, o trabalho futuro passará pela clarificação da resposta a dar à China. Convém salientar que as declarações da NATO foram consideravelmente mais contundentes do que as críticas contidas no comunicado final do G7, realizado em Cornwall. Censurou-se o governo chinês pelos abusos de direitos humanos cometidos em Xinjiang e Hong Kong, um assunto salientado por Joe Biden quando desafiou Pequim a “começar a agir de forma mais responsável em termos de normas internacionais de direitos humanos”. Exigiu-se uma nova investigação às origens da pandemia, um assunto que, no passado recente, dividiu os europeus e a administração Trump. Acrescenta-se que o G7 anunciou o estabelecimento de um fundo de infraestrutura destinado a concorrer com o projeto *Belt and Road*, considerado pelos países ocidentais como um veículo para assegurar a expansão geopolítica chinesa através de relações económico-financeiras predadoras.

Para equilibrar o crescente poderio chinês, Washington visa transformar a NATO e o G7 em instrumentos de afirmação dos países democráticos. Para sinalizar a nova postura de multilateralismo democrático, Biden regressou ao Tratado de Paris, levantou algumas das tarifas comerciais impostas durante a administração Trump, deu luz verde à conclusão do Nordstream2 e desistiu de fomentar a longíssima disputa em volta dos subsídios atribuídos à Boeing e à Airbus. No entanto, nem todas as divergências dos últimos anos foram plenamente sanadas, incluindo a questão das contribuições financeiras dos aliados para a NATO. Contudo, o objetivo principal era a introdução de maior estabilidade na Aliança Atlântica de forma a permitir que os americanos se possam focar nos desafios vislumbrados no Indo-Pacífico. Para todos os efeitos, a visita de Biden à Europa evidenciou, de forma inequívoca, que a prioridade estratégica da administração americana é, justamente, o Indo-Pacífico.

Em princípio, no próximo ano, realizar-se-á uma Cimeira das Democracias, uma iniciativa promovida pela Casa Branca. A criação de uma aliança de democracias capaz de defender a ordem liberal vigente contra as pretensões revisionistas de Moscovo e Pequim não é uma ambição recente. Desde os anos 90 do século passado que se discute a viabilidade do projeto. Porém, na conjuntura atual, as condições geopolíticas são consideravelmente mais propícias do que em anos anteriores. Desde logo, porque as capacidades da Rússia e da China aumentaram consideravelmente ao longo das duas primeiras décadas do século XXI e os dois países são crescentemente assertivos no uso do seu poderio económico e militar.

A existência do Quad – reunindo EUA, Japão, Austrália e Índia – indica o quanto o ressurgimento da China passou a preocupar as democracias, razão pela qual a Administração Biden se revela empenhada em constituir uma aliança coesa entre democracias. Com este objetivo em vista, Biden encontrou-se com Boris Johnson para assinar uma declaração que pretende modernizar a “Carta do Atlântico” celebrada por Franklin D. Roosevelt e Winston Churchill em agosto de 1941. Oito décadas depois, a Nova Carta do Atlântico reafirma a atualidade e a relevância dos princípios da democracia liberal para solucionar “novos e velhos desafios” num mundo cada vez mais reminescente dos anos 1930. Salieta-se a necessidade de preservar a ordem internacional assente nas regras formuladas por Roosevelt e Churchill em Newfoundland, ao mesmo tempo que se pretende renovar o compromisso das democracias para dar uma resposta “cooperativa” a questões como as mudanças climáticas, tecnológicas, de ciberespaço e de saúde. A carta refere que a “relação especial” de outrora será revitalizada de forma a potencializar uma “visão para um futuro mais pacífico e próspero” num mundo onde proliferam os autoritarismos e os iliberalismos. Em suma, trata-se de um roteiro que prevê a cooperação entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha (e a Europa) para combater graves ameaças e garantir uma ordem mundial liberal estável e assente no multilateralismo. Contrastando com a abordagem *America First* seguida por Donald Trump entre 2016 e 2020, Biden anunciou que “a América está de volta”. Porém, o presidente americano não pode garantir tratar-se de um regresso definitivo. É certo que, com Joe Biden na Casa

Branca, Washington dificilmente adotará uma política externa com as características da *America First* de Donald Trump que, para todos os efeitos, abraçou adversários, revogou acordos climáticos e nucleares – e frequentemente desprezou os tradicionais parceiros internacionais dos Estados Unidos, incluindo os europeus. Essa certeza relativa não pode ser estendida para além de janeiro de 2025, altura em que o próximo presidente americano tomará posse. A hegemonia do trumpismo no interior do Partido Republicano sugere que a promessa de Biden no sentido de preservar “a ordem internacional baseada em regras” e o multilateralismo americano pode vir a ser quebrada de novo num futuro próximo.