

Para Uma Autonomia Estratégica Euro-Atlântica?

AS DUAS FACES DA AUTONOMIA ESTRATÉGICA EUROPEIA

Carlos Gaspar

ILUSÕES E DIVISÕES EUROPEIAS: CHINA, AUTONOMIA ESTRATÉGICA E RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Patrícia Daehnhardt

A AUTONOMIA ESTRATÉGICA DE MACRON

Vasco Rato

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

idn.publicacoes@defesa.pt

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

Para Uma Autonomia Estratégica Euro-Atlântica?

As Duas Faces da Autonomia Estratégica Europeia

Carlos Gaspar

Assessor do Instituto de Defesa Nacional.
Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA).
Professor Catedrático Convidado da Universidade Autónoma de Lisboa.

A visita conjunta do Presidente da República francesa e da Presidente da Comissão Europeia à China, que devia demonstrar a unidade europeia, revelou as duas faces da autonomia estratégica europeia, uma que olha para Ocidente e quer reconstruir a ordem liberal, outra que olha para Oriente e quer formar um “terceiro pólo” na balança internacional.

O Presidente Macron escolheu esse momento para se separar dos Estados Unidos na questão de Taiwan – “a armadilha para a Europa é ser apanhada em crises que não são as nossas” – e afirmar que a “batalha ideológica” da autonomia estratégica estava ganha - mas, para a tornar uma realidade, os Europeus não podiam ser “seguidistas”, nem deixar-se enredar na competição entre os Estados Unidos e a China. Pelo contrário, a Presidente von der Leyen escolheu esse momento para se unir aos Estados Unidos na questão de Taiwan e afirmar que a mudança do *status quo* nos estreitos da Formosa pela força era inaceitável e seria uma catástrofe à escala global – e acrescentou que as relações entre a China e a União Europeia dependiam do

comportamento de Pequim na Guerra Russo-Ucraniana. A França quer europeizar a sua estratégia para dar credibilidade à sua posição como uma “potência de equilíbrio”, que oscila entre a neutralidade na luta entre as potências e a aliança – uma “aliança sem alinhamentos” – com os Estados Unidos e o “Ocidente coletivo”. Antes da invasão da Ucrânia, Macron queria reconstruir a arquitetura de segurança europeia com o Presidente Putin para separar Moscovo de Pequim; mas a ofensiva da Rússia obrigou o Chanceler Scholz a separar-se de Macron para se realinhar com o Presidente Biden na defesa da Ucrânia. Depois da invasão, Macron quis conversar com o Presidente Xi Jinping sobre a arquitectura de segurança europeia e separar Pequim de Moscovo para restaurar a ordem internacional; mas a coligação alemã está dividida sobre a estratégia chinesa e, isolado, o Presidente francês acabou por recuar na questão de Taiwan. A autonomia estratégica de Macron falhou por estar a contra-ciclo. A Guerra Russo-Ucraniana acelerou a lógica de bipolarização entre, por um lado, os Estados Unidos e os seus aliados e, por outro lado, a Rússia,

a China e os seus parceiros. O “Sul Global” é uma colecção heterogénea sem uma estratégia comum e não pode sustentar a “Terceira Via” da França.

A Presidente von der Leyen quer construir a autonomia estratégica europeia com os Estados Unidos e o “Ocidente Global”, de que a União Europeia faz parte integrante. A sua prioridade é defender a União Europeia dos perigos da interdependência na relação com a China e a Rússia que ameaçam a segurança europeia.

O reconhecimento dessa ameaça é anterior à Guerra da Ucrânia. Em 2017, a União Europeia criou um instrumento para controlar os investimentos chineses e, em 2019, aprovou uma estratégia que define a China como “um parceiro comercial, um competidor económico e um rival sistémico”. Essa fórmula resume os dilemas da relação da União Europeia com o seu principal parceiro comercial e reconhece que a China quer construir uma ordem alternativa à ordem internacional do *post*-Guerra Fria.

A pandemia do COVID-19, a Guerra Russo-Ucraniana e a parceria estratégica sino-russa são o motor da autonomia estratégica europeia de von der Leyen. Macron e Scholz foram cruciais na decisão de criar os instrumentos financeiros indispensáveis para a Comissão Europeia comandar a resposta à crise pandémica, com a aquisição e a distribuição de vacinas. Nos últimos dois anos, as cimeiras bilaterais entre Biden e von der Leyen foram cruciais para estabelecer o Conselho de Comércio e Tecnologia; para

coordenar as políticas ocidentais na esfera científica e tecnológica; e para articular os programas norte-americano e europeu de reindustrialização e de acesso às matérias-primas críticas, que visam reduzir a dependência da China. Nesse quadro, a União Europeia aprovou o *CHIPS Act*, o *Critical Raw Materials Act* e o *Anti-Coercion Instrument*, essenciais para defender a autonomia estratégica europeia perante a China. Paralelamente, os Estados Unidos são indispensáveis para garantir o sucesso da resposta europeia à excessiva dependência energética da Rússia, que terminou quando Putin decidiu destruir a independência da Ucrânia. Nas vésperas da sua visita à China ao lado de Macron, von der Leyen anunciou uma nova estratégia de segurança económica da União Europeia para 2024 e confirmou que rejeita o “desacoplamento” das economias europeia e chinesa para defender o “*de-risking*” – controlar as trocas que possam pôr em causa a segurança europeia e ocidental. Em Pequim, Xi Jinping terá dito a von der Leyen que não percebia a diferença entre o “desacoplamento” e o “*de-risking*”; mas Jake Sullivan, o *National Security Adviser* de Biden, percebeu e adoptou a fórmula europeia. Pelo menos neste caso, crucial para o futuro das relações com a China, os Estados Unidos são “seguidistas” em relação à União Europeia.

Ilusões e Divisões Europeias: China, Autonomia Estratégica e Relações Transatlânticas

Patrícia Daehnhardt

Assessora do IDN e Investigadora Integrada do IPRI-NOVA.

A invasão da Ucrânia pela Rússia selou o colapso da ordem de segurança europeia criada após 1991, com a autoexclusão da Rússia dessa ordem, o fim da paz e o retorno da guerra na Europa. No seu lugar está a emergir uma ordem mais confrontacional caracterizada pelo enfraquecimento da ordem internacional baseada em regras e pela cristalização ideológica entre democracias, por um lado, e autocracias, por outro.

Se a guerra clarificou a posição geopolítica da Ucrânia na ordem de segurança euro-atlântica – ao colocar a Ucrânia, mesmo sem adesão imediata à UE e à NATO, na fronteira do Ocidente com a Rússia e mais próxima da comunidade de segurança transatlântica – uma posição convergente da Europa que evite a sua irrelevância estratégica e que contribua ativamente para uma nova ordem de segurança europeia euro-atlântica tornou-se mais difícil, por duas razões.

Primeiro, porque ao fim de 14 meses de guerra e de um conjunto notável de respostas unidas e coordenadas, por debaixo da superfície, as ruturas inraeuropeias persistem: enquanto os países da Europa de Leste e do Báltico advogam uma postura mais assertiva face a Moscovo, um papel mais decisivo no apoio à Ucrânia, e o reforço da aliança estratégica com os

Estados Unidos, outros países, como a França e a Alemanha, continuam a ter uma posição menos afirmativa e por vezes hesitante, para além de não evidenciarem a liderança conjunta franco-alemã de crises anteriores. No contexto da defesa europeia, as implicações da guerra relegaram a autonomia estratégica para segundo plano, ao revelarem a grave insuficiência da Europa em garantir a sua própria defesa e onde a defesa coletiva através da NATO continua a ser a principal garantia de segurança dos países europeus, como revela a recente adesão da Finlândia à Aliança. Para superar esta situação, os europeus precisam de rapidamente colmatar as lacunas de defesa, através de contribuições nacionais mais significativas e por meio do desenvolvimento de capacidades e aquisições, nacionais e conjuntas. O desenvolvimento de um pilar europeu na NATO deve ser feito com e não contra a Aliança Atlântica e com os Estados Unidos, e para evitar que a Europa caia na irrelevância estratégica, sem agência na política internacional que a torne um simples peão, refém da competição entre as grandes potências. Por seu turno, os EUA precisam de colocar de parte a sua própria ambiguidade face à defesa europeia e apoiar o desenvolvimento desse pilar europeu para aumentar a segurança da Europa a longo prazo e aliviarem o seu compromisso estratégico euro-atlântico, sem desistirem dele.

Segundo, porque a Europa e os Estados Unidos não partilham a mesma visão estratégica face ao desafio que a consolidação da

China enquanto grande potência autocrática representa e como se deve lidar com esta alteração na distribuição internacional de poder. Nesse contexto, a guerra na Ucrânia, que acelerou esta mudança estrutural mais ampla, é a primeira guerra da competição sino-americana pela transição do poder. Mas as estratégias transatlânticas para lidar com essa mudança divergem. Na sua recente visita à China, em princípios de abril, o Presidente francês Emmanuel Macron impediu uma posição conjunta europeia ao afirmar que a Europa não se deveria envolver num potencial conflito entre a China e Taiwan e colocar-se ao lado dos Estados Unidos, pelo risco de vassalagem ao aliado norte-americano e porque o alinhamento com Taiwan, em caso de uma invasão pela China, afetaria negativamente o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE. Ao referir que o “maior risco” para a Europa seria que o bloco “se envolva em crises que não são nossas, que a impedem de construir autonomia estratégica”, Macron impediu uma posição europeia conjunta, e sugeriu o distanciamento dos Estados Unidos, o não apoio a Taiwan e a prossecução da autonomia estratégica europeia de acordo com a visão francesa. Nesse contexto, a ofensiva de charme à China incorre em custos inoportáveis e um distanciamento gratuito dos Estados Unidos é feito à custa da segurança euro-atlântica.

Na Europa, esta tentativa do Presidente francês em dissociar questões euro-atlânticas de questões

indo-pacíficas para não ter de assumir posição face à China e à estratégia dos Estados Unidos para a conter, causou divisões europeias. A Ministra dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Annalena Baerbock, apressou-se a ir a Pequim poucos dias depois para afirmar que uma mudança unilateral do *statu quo* no Estreito de Taiwan, muito menos uma escalada militar, seria inaceitável para a Europa, e na sua recente visita a Washington, o Primeiro-Ministro da Polónia, Mateusz Morawiecki propôs uma parceria estratégica “com” os Estados Unidos, em vez de construir uma autonomia estratégica “dos” Estados Unidos. Esperar que a equidistância europeia das grandes potências e um distanciamento dos EUA irá tornar a Europa e a França mais importante aos olhos do Presidente Xi Jinping é uma ilusão francesa que não beneficia nem a Europa, nem a defesa europeia e que isola a França. Adicionalmente, enfraquece a sobrevivência da comunidade de segurança euro-atlântica essencial para gerir os interesses estratégicos dos parceiros euro-atlânticos, e que é cada vez mais instrumentalizado domesticamente, de ambos os lados do Atlântico, por posições políticas isolacionistas e anti-transatlânticas. Para além do mais, será cada vez mais difícil para os europeus conciliar o consenso transatlântico na Guerra da Ucrânia com a divergência transatlântica na competição sino-americana, ainda mais se, depois de 2024, os EUA forem liderados por um Presidente menos transatlântico do que o é o Presidente Joe Biden. Nesse cenário, o futuro da segurança

e defesa da Europa será ainda mais problemático do que já o é hoje.

A Autonomia Estratégica de Macron

Vasco Rato

Assessor do IDN e Investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade de Lisboa.

Aquando da sua recente deslocação a Pequim, Emmanuel Macron voltou a insistir na necessidade de aprofundar a “autonomia estratégica” de modo a evitar que a União Europeia (UE) viesse a ser uma “vassala” dos Estados Unidos. Curiosamente, em maio de 2017, após a sua tomada de posse como presidente francês, Macron, esperando emergir como o principal interlocutor europeu de Donald Trump, procurou construir uma relação de grande proximidade com o novo inquilino da Casa Branca. Um ano depois, no decorrer da visita oficial que realiza a Washington, diz ter estabelecido uma “relação muito especial” com o seu homólogo. Não obstante, em novembro de 2019, em entrevista concedida à revista *The Economist*, afirma que “não há coordenação de qualquer tomada de decisão estratégica entre os Estados Unidos e os seus aliados da NATO”, concluindo que “estamos a assistir à morte cerebral da NATO”. Subsequentes divergências euro-americanas em volta das tarifas alfandegárias impostas ao aço e alumínio, a renúncia do acordo nuclear com o Irão, o abandono do Tratado de Paris e a polémica em volta da partilha de custos no âmbito

da NATO levaram Macron a reclamar a “autonomia estratégica”.

Apostados em transformar a UE numa entidade geopolítica relevante, Macron e Josep Borrell assumiram-se como os principais defensores de uma “soberania militar e tecnológica europeia” que visa dotar a UE com capacidades próprias para realizar operações militares sem ter de recorrer a meios americanos. O objetivo foi plenamente assumido pela *Nova Agenda Estratégica para a UE, 2019-2024*, onde se lê que “num mundo cada vez mais incerto, complexo e em mutação, a UE tem de seguir uma linha de ação estratégica e aumentar a sua capacidade de agir autonomamente para salvaguardar os seus interesses, defender os seus valores e o seu modo de vida e ajudar a dar forma ao futuro mundial”. A intenção confirma-se em dezembro de 2019, quando, na sua tomada de posse como Presidente da Comissão, Ursula von der Leyen esclarece que tencionava liderar uma “Comissão geopolítica”. A transformação da União Europeia num ator geopolítico relevante assenta em duas premissas. Primeira, uma “Comissão geopolítica” implica a capacidade de definir ação comum, o que, por sua vez, pressupõe a existência de um “interesse europeu” passível de se sobrepor aos “interesses nacionais”. Divergindo sobre assuntos como a imigração, a Líbia, a Síria, a Rússia e a China, os Estados europeus aparentemente não partilham de um entendimento comum quanto à natureza e à hierarquização das ameaças externas. Insistentemente

invocados, os interesses europeus teimam em ceder aos interesses nacionais. Segunda, no quadro atual, não é de todo evidente que os contribuintes europeus estejam dispostos a fazer os colossais investimentos militares exigidos para dotar a UE com as capacidades autónomas que viabilizem uma “Comissão geopolítica”.

Com efeito, a Europa continua dependente da proteção militar proporcionada pelos EUA, tanto nuclear quanto convencional. Vários governos da Europa Central e Oriental receiam que a “autonomia estratégica” de Macron e Borrell possa vir a minar os compromissos de segurança assumidos pelos americanos no âmbito da NATO. Para os Estados atlanticistas, trata-se de um eventual passo no sentido de dissociar os Estados Unidos da segurança europeia. Trilhando um caminho cauteloso de modo a conciliar os apelos franceses com os receios atlanticistas, a Alemanha insiste na preservação da NATO como pilar central da segurança europeia ao mesmo tempo que sinaliza a sua abertura à “autonomia estratégica”.

Mais recentemente, a “operação especial militar” de Vladimir Putin na Ucrânia acentuou a necessidade da “autonomia estratégica” ao mesmo tempo que demonstrou a sua improbabilidade. Dir-se-á que a resposta à invasão da Ucrânia teria sido deveras limitada se a Europa não pudesse contar com os recursos militares dos Estados Unidos. Concomitantemente, à medida que Washington concentra as suas atenções na China, cabe à

UE assumir o combate à crescente influência russa e chinesa no continente. Eis a razão que leva a casa Branca a encorajar a França e a Alemanha a assumir uma maior fatia dos encargos inerentes à manutenção dos equilíbrios europeus.

As ambiguidades e contradições europeias devem-se ao facto de Donald Trump ter – de forma permanente – transformado a relação transatlântica que marcou as décadas de Guerra Fria e de pós-Guerra Fria. Dado que a rivalidade sino-americana passou a assentar no comércio internacional e na competição tecnológica, os investimentos estratégicos chineses na Europa – e as exportações europeias para a China – passaram a ser determinantes para o futuro das relações transatlânticas. Dito de outra forma, uma vez que as relações comerciais entre os Estados Unidos e a UE passaram a estar condicionadas pelos contornos do relacionamento sino-europeu, o horizonte da “autonomia estratégica” no âmbito comercial encolheu. Neste quadro, dificilmente se vislumbra uma fórmula capaz de consolidar a aliança com os Estados Unidos com a “autonomia estratégica” nos termos em que Emmanuel Macron a preconiza.
