

RELAÇÃO TRANSATLÂNTICA: RUTURA OU *RESET*?

Helena Carreiras

A tendência para o agravamento de tensões pré-existentes no relacionamento transatlântico é reconhecida pelos vários autores deste IDN Brief como uma das consequências desta pandemia. Os textos aqui reunidos analisam a expressão e implicações do distanciamento entre aliados nas dinâmicas da cooperação entre a UE e os EUA, na liderança global dos EUA e no papel da NATO.

Existirá um fosso intransponível no relacionamento transatlântico? Ou será possível reverter a deterioração e fazer um *reset* aos termos desta relação?

COVID-19 E RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS: O ESPAÇO COMO DOMÍNIO PRIVILEGIADO DE COOPERAÇÃO

Bruno Reynaud de Sousa

O IMPACTO DO COVID-19 NAS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS AS TRÊS TENDÊNCIAS AGRAVADAS

Diana Soller

AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS PÓS-COVID-19

Lívia Franco

O COVID-19 COMO FATOR DE REFORÇO DO AFASTAMENTO VIGENTE NAS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Luís Dias Ramos

A PANDEMIA E AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Luís Nuno Rodrigues

DESAFIOS DE SEGURANÇA NO PÓS-COVID-19

Luís Valença Pinto

AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS EM TEMPOS DE COVID-19: O *RESET* TRANSATLÂNTICO PRECISA-SE!

Patricia Daehnhardt

Relação Transatlântica: rutura ou *reset* ?

COVID-19 e Relações Transatlânticas: o Espaço como Domínio Privilegiado de Cooperação

Bruno Reynaud de Sousa

Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Investigador integrado do Instituto Jurídico Portucalense (IJP)

As relações transatlânticas atravessam um período de significativas tribulações, marcado pela incerteza que a crise provocada pela pandemia veio agravar. Com efeito, se bem que as “tribulações transatlânticas” não sejam inéditas, é facto que, hodiernamente, se afiguram mais profundas do que em 2003, rareando a desejável abertura a entendimentos em matérias fundamentais e de interesse mútuo. Historicamente, o tema do espaço interseta-se com as questões de segurança e defesa. Nesta ótica, é de destacar que a NATO, muito recentemente, designou o espaço como domínio de operações militares, tendo desenvolvido um documento estratégico nesta temática. Em tal contexto, a Aliança Atlântica poderá surgir como um fórum singular para o lançamento de um diálogo transatlântico mais aprofundado em matéria de espaço, sem esquecer o cruzamento desta temática com a questão da

proliferação nuclear e das ameaças híbridas – tenha-se presente a recente criação nos EUA de um novo ramo das forças armadas vocacionado para o espaço. Mas o potencial que o espaço encerra para se tornar um domínio privilegiado de cooperação transatlântica vai muito para além das questões de defesa: em ambos os lados do Atlântico o espaço surge como uma prioridade governativa também no domínio económico. Nos EUA, o espaço está no topo da agenda política, destacando-se os avanços legislativos de 2015 que convergem com o manifesto dinamismo da economia espacial norte-americana, de que é expoente máximo a empresa SpaceX. Na Europa, o espaço também figura de modo proeminente na agenda política de diferentes Estados-membros da União Europeia, sendo crescente o número de países – incluindo Portugal – que aposta na economia espacial. Em termos económicos, o setor do espaço regista os valores mais altos de investimento privado de sempre, estimando-se que a economia espacial tenha atingido, em 2018, um valor na ordem dos 414 mil milhões de euros à escala global. No dealbar da era da astronáutica privada, as previsões são que, em 2030, o contributo privado para a atividade espacial mundial se situe entre

35% a 40% do total. No entanto, o impacto económico desta crise será significativo, acarretando renovadas pressões sobre os orçamentos estaduais em ambos os lados do Atlântico.

Por conseguinte, o espaço é uma temática cujo potencial deve ser desenvolvido de modo transversal no quadro das relações transatlânticas. No imediato, dever-se-á ter presente o potencial que as tecnologias espaciais encerram em matéria de monitorização e de mitigação no quadro do combate à COVID-19 – e, também, no que toca à prevenção de futuras pandemias.

O Impacto do COVID-19 nas Relações Transatlânticas

As Três Tendências Agravadas

Diana Soller

Investigadora do IPRI-NOVA

As relações transatlânticas estavam num impasse antes da chegada do Covid-19. Como acontece, geralmente, em crises globais, a pandemia agravou e tornou mais evidentes três tendências que se vinham a verificar nas relações entre os dois lados do Atlântico.

A primeira é o afastamento dos aliados. A eleição de Donald Trump criou um fosso entre o líder da NATO e os restantes Estados. O presidente dos EUA tornou claro, muito cedo no seu mandato, que a Aliança Atlântica tinha deixado de ter uma importância central para Washington, uma vez que o centro de gravidade do poder se tinha desviado para o Pacífico e o elemento normativo aglutinador – os valores liberais comuns – eram despicientes no seu pensamento político. O artigo 5.º ficou em causa pela primeira vez desde 1949. Simultaneamente, a pandemia demonstrou ser uma oportunidade para Washington estreitar laços com países asiáticos através do *Quad*, um grupo que se constituiu a propósito do tsunami de 2004 e que foi reerguido, com novos membros, para tratar das questões sanitárias e económicas causadas pelo Covid-19. O alcance do grupo tem vindo a ser alargado; os EUA, a Índia, o Japão e a Austrália planeiam um exercício militar naval conjunto em Malabar. Será a primeira vez que os membros mais importantes desta parceria o fazem, sabendo que esta manobra não será vista com bons olhos por Pequim.

Em segundo lugar, os Estados Unidos, o produtor de ordem no Ocidente, retiram-se da liderança regional e global. Se esta tendência já era visível antes do início deste ano, é agora incontornável. Numa primeira fase, a China tentou ocupar o lugar norte-americano na liderança internacional desta crise, mas a fraqueza relativa de Pequim e a forma como geriu a pandemia levou ao efeito de afastamento de muitos Estados, principalmente democráticos, quer na esfera europeia quer na asiática. Um exemplo importante é a forma como

anunciaram rejeitar contratos com a Huawei para a distribuição da 5G. Assim, o sistema internacional viu-se privado de uma liderança sólida, o que aumenta a incerteza dos mais vulneráveis.

Finalmente, neste contexto internacional em que a volatilidade foi agravada pela pandemia, a Europa mostrou-se desamparada nas questões de segurança. Para se fortalecer deverá tirar partido das duas oportunidades que o sistema internacional lhe oferece: (1) o reforço financeiro e militar da NATO vindo dos dois lados do Atlântico. A aliança pode ter deixado de ser o que era em termos normativos e na garantia da providência imediata de segurança, mas há muito que, do ponto de vista militar, não era tão eficaz; e (2) gerir a abertura de democracias asiáticas, especialmente a Índia, para a criação de novas parcerias estratégicas.

As Relações Transatlânticas pós-Covid-19

Lívia Franco

Professora e Investigadora, IEP-UCP e Investigadora Nacional, ECFR

Tal como em outras áreas da vida humana, também na cena internacional a pandemia do Covid-19 veio aprofundar tendências já em desenvolvimento. Essas alterações parecem ter-se acelerado no que toca aos arranjos cooperativos transatlânticos. É verdade que aquela que é a relação multilateral mais complexa e multidimensional da política internacional há muito que estava sob pressão. Mas foi o Covid-19, exacerbando essas condições pré-existentes, que confirmou o

fim do longo ciclo pós-Segunda Guerra Mundial e que questionou definitivamente o eixo central da chamada Ordem Liberal. Com a pandemia em curso, os termos originais desta relação deixaram de ser válidos. Até agora os europeus agiam sob a convicção de que as administrações americanas podiam ir mudando – e com elas o seu estilo e o modo como interagiam com as capitais europeias – mas a política externa dos EUA para com a Europa mantinha-se inalterável. A capacidade norte-americana e a partilha de valores entre os aliados garantiam isso mesmo. Só que agora deixou de ser assim.

Não se trata já de uma grande frustração com a atual liderança americana (ou ausência desta). Não se trata apenas da incompetência do presidente Trump na gestão da propagação do novo coronavírus. Trata-se, essencialmente, da constatação de que o mundo continua a girar, mas num contexto global que mudou profundamente. De facto, ultrapassada a primeira fase de emergência sanitária, é evidente que muita coisa mudou no modo como as sociedades interagem umas com as outras. E, aqui, o principal efeito da pandemia foi o de por a nu as fragilidades dos nossos sistemas sociais vigentes, inclusive daqueles que resultam da distribuição do poder e da construção de reputações a nível internacional. Ora, é inegável que a China foi quem melhor soube gerir os efeitos geoestratégicos da crise e quem mais habilmente trabalhou a sua imagem a nível global – o que não é de somenos pois foi de lá que veio o agente propagador da pandemia. A crise do Covid-19 veio confirmar aos EUA que a China é o adversário sistémico. E, independentemente

de quem for eleito presidente em novembro, daqui em diante a política de Washington será essencialmente determinada por esse facto. Só que essa não é a leitura dos países europeus. Antes, estes variam substancialmente no modo como encaram as iniciativas de Pequim – veja-se em particular o caso da Itália. E esta cacofonia europeia – de que já havia evidentes prenúncios nos últimos anos – não agrada aos EUA que, neste ponto, mostrarão uma curta tolerância.

Corre então a Europa o risco de se tornar irrelevante, deixando-se entalar entre a rivalidade sino-americana? Não necessariamente. Mas, para tal, precisa de trabalhar os termos de uma nova relação transatlântica. Tais termos deviam traduzir-se numa iniciativa comum tendo em vista o acesso universal equitativo a testes, medicamentos e vacinas para debelar a pandemia viral. Depois devia materializar-se num novo modelo económico global mais resiliente, com diversificação das cadeias de abastecimento e regulado por uma estrutura de governança adequada aos tempos hodiernos. Finalmente, mantinha-se a NATO como aliança militar nuclear, mas a sua ação deveria ser reforçada por um fórum político transatlântico com competências para responder aos desafios emergentes.

Estará a próxima administração norte-americana interessada nesta nova relação transatlântica? Talvez. Afinal, independentemente de quem se vier a sentar na sala oval, há um axioma que se tem mostrado intemporal: que em política é sempre melhor ter aliados. Desde que estes não saiam muito caros, claro.

O COVID-19 como Fator de Reforço do Afastamento Vigente nas Relações Transatlânticas

Luís Dias Ramos

Doutorando em Estudos Estratégicos, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa

A pandemia COVID-19 vem reforçar a tendência de afastamento verificada nas relações transatlânticas, nomeadamente entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Europeia (UE), na presença de um Reino Unido com um posicionamento incerto e tendencialmente alinhado com os EUA, e de dois espectadores atentos: China e Rússia.

As origens recentes deste afastamento residem, sobretudo, nas políticas individualistas e nacionalistas do presidente Trump, materializadas no fracasso das negociações do Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), na “guerra” comercial com vários países da UE, destacando-se a Alemanha, nos abandonos do acordo climático de Paris e da Organização Mundial de Saúde e nas exigências de maiores investimentos europeus no sector da Defesa, no âmbito da Aliança Atlântica.

A abordagem da Casa Branca ao COVID-19 contrasta com a abordagem europeia em duas facetas principais. Uma, negacionista, procura instituir uma narrativa de minorização das consequências da pandemia para a saúde pública e do mau desempenho do sistema de saúde, centrando-se, a todo o custo, na recuperação económica. Uma outra, competitiva, procura açambarcar *stocks* de medicamentos com maior

probabilidade de eficácia no combate à pandemia; promovendo uma política de disponibilização de uma vacina, caso seja encontrada por instituições norte-americanas, em primeiro lugar para uso interno e só depois para terceiros, em condições que se anteveem draconianas, conduzindo à geração de lucros e de relações de dependência dificilmente justificáveis nas atuais circunstâncias.

O afastamento dos EUA dos esforços conjuntos de investigação e desenvolvimento de vacinas e de medicamentos eficazes e, também, de interajuda económica e financeira com a UE, poderá reforçar a ideia de isolamento e de *encerclament* da Europa, cuja relevância diminui numa ordem internacional tendencialmente tripolar e mais populista e autoritária, cujas consequências apontam para esforços conjuntos russo-chineses no sentido da degradação do poder norte-americano. Neste contexto, é fundamental um entendimento alargado entre a UE e o Reino Unido na sequência do *Brexit*, tendo em conta que a defesa e a segurança europeias necessitam do envolvimento de Londres, face à indiferença de Washington. Perante problemas demográficos, derivas autoritárias a Leste e as consequências da crise económica e social originada pelo COVID-19, a UE enfrenta o desafio de construir consensos amplos, contrastantes com os “históricos” mínimos denominadores comuns, tanto nas medidas de saúde pública, como económicas, financeiras e sociais. A chanceler Merkel dificilmente perderá a oportunidade de firmar um acordo decisivo para o futuro da Europa, que será potenciada com a descoberta de uma vacina controlada pela UE e por ela disponibilizada à Humanidade

em condições vantajosas, como uma alternativa credível a vacinas chinesas e norte-americanas com custos políticos e estratégicos elevados.

Caso não se inverta a tendência individualista norte-americana com uma mudança de Presidente, o arrefecimento das relações transatlânticas poderá acentuar-se, agravado por estratégias divergentes de combate ao COVID-19, destruindo-se uma oportunidade única para demonstrar as mais-valias dos sistemas democráticos baseados em valores do Ocidente. Todavia, paradoxalmente, o posicionamento da UE como “o adulto na sala” proporciona-lhe, também, essa oportunidade.

A Pandemia e as Relações Transatlânticas

Luís Nuno Rodrigues

Historiador e Diretor do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE

A Pandemia de Covid-19 veio agravar consideravelmente o já deteriorado estado das relações transatlânticas. As causas dessa deterioração são anteriores à pandemia e mesmo anteriores à presidência de Donald Trump. Mas nos últimos meses tem sido inegável o crescimento dos fatores de distanciamento entre os aliados dos dois lados do Atlântico.

Em bom rigor, mesmo durante o período da Guerra Fria, em que a existência de uma ameaça comum – a União Soviética – tendia a reforçar os laços entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental, registaram-se momentos de tensão entre os aliados e de dissensão transatlântica. Essa tensão permanente levaria, por exemplo, ao abandono da França da

estrutura militar da NATO em 1966 ou à crise dos mísseis nucleares nos anos 1980, no contexto da qual o chanceler Helmut Schmidt proclamou “o fim da amizade e da parceria” com os Estados Unidos. Desde o final da Guerra Fria, a crise tem sido uma espécie de normalidade no relacionamento entre os Estados Unidos e a Europa, não apenas pelo desaparecimento da União Soviética, mas também pela indefinição quanto ao futuro da NATO, as divergências relativamente à intervenção nos Balcãs ou o grande “cisma” transatlântico, causado pela intervenção norte-americana no Iraque, em 2003.

O que trouxe então a crise da pandemia ao já deteriorado clima das relações transatlânticas?

Desde logo, o comportamento e as declarações do presidente Trump, a sua procura obsessiva de culpados pela pandemia, e a postura competitiva que os Estados Unidos assumiram no que diz respeito ao acesso à vacina, têm trazido ao de cima a conceção prevalecente em Washington desde 2016 de que o sistema internacional é uma arena de competição permanente entre Estados, que se movem unicamente em defesa dos seus próprios interesses, minimizando a importância de normas de conduta, instituições e alianças internacionais. Depois, a crise tem também revelado a crescente desconfiança dos Estados Unidos relativamente a instituições multilaterais e, por conseguinte, a sua crescente preferência por soluções unilaterais. E o unilateralismo norte-americano, se bem que sempre tenha existido, corrói os alicerces da aliança transatlântica. Veja-se a este respeito a posição dos Estados Unidos relativamente à Organização Mundial

de Saúde com o corte abrupto do financiamento a esta organização. Agravou-se também a evidente falta de vontade e de capacidade dos Estados Unidos em desempenhar um papel de liderança internacional na abordagem e na resolução dos principais problemas globais, algo que já se verificava em muitas outras áreas, como por exemplo as alterações climáticas.

Os Estados Unidos, por exemplo, recusaram participar na iniciativa “Coronavirus Global Response”, liderada pela União Europeia com o objetivo de angariar fundos para o desenvolvimento de uma vacina. Por fim, a pandemia vem acentuar uma outra realidade muito desestabilizadora das relações transatlânticas, que é a perceção existente na Europa de que os Estados Unidos se transformaram num país ingovernável, à beira do caos, e com um sistema de saúde que não consegue dar resposta, sobretudo às populações mais desfavorecidas. Neste sentido, a pandemia tem contribuído para reforçar a ideia de que existe hoje em dia um fosso quase intransponível no que diz respeito aos valores vigentes e dominantes nos Estados Unidos e na Europa.

Desafios de Segurança no pós-COVID-19

Luís Valença Pinto

General do Exército
Professor da UAL e investigador do OBSERVARE

É prematuro avaliar com rigor o impacto da COVID-19. Estamos ainda longe de a poder considerar ultrapassada. Admitindo uma potencial margem de erro, é, todavia, judicioso tentar antecipar o seu

impacto nos diversos domínios da preocupação e da atividade humanas.

O domínio da Segurança não se subtrai a essa intenção.

Com o inerente condicionalismo, é esse o propósito desta breve reflexão, focada no que possam ser os tempos imediatos de uma situação pós COVID-19.

No plano internacional será interessante olhar, ainda que de modo não exaustivo, para três âmbitos.

Em primeiro lugar, para as Nações Unidas (NU). Talvez as evidências da pandemia convidem a um reforço da relação entre as NU e as outras organizações, ao estreitamento e a uma maior coordenação futura entre o corpo central da organização e as suas agências especializadas, e entre essas agências. E pode mesmo acontecer que estimulem um tipo novo de multilateralismo, incluindo novos atores, novos temas securitários e uma prática menos segmentada e mais articulada. Tendo como certo que a Segurança implica uma ação convergente, coordenada e coerente de múltiplas dimensões de intervenção, um tal desenvolvimento seria muito positivo. Depois para a União Europeia (UE). O que mais seriamente se pode recear é um agravamento da crise de coesão intraeuropeia. A prática recente do Conselho Europeu parece confirmar esse receio. Depois, e em função dos imperativos de reconstrução económica e social, uma afetação negativa dos orçamentos de Defesa, o que, a acontecer, pelo menos retardará a materialização do objetivo de fazer da UE um ente mais apto como produtor de Segurança, em particular no nosso continente e na nossa periferia externa – África do Norte,

Sahel e Médio Oriente –, além de dificultar qualquer intenção de reforço da cooperação UE-NATO. Podem igualmente temer-se, e tudo isto se sobrepõe, impactos financeiros restritivos para as Políticas de Vizinhança e, portanto, para a PCSD. Em terceiro lugar, também no espaço transatlântico próprio da NATO a COVID-19 acarretou desgaste no plano da coesão, acentuando ainda mais a falta de credibilidade e de sentido de liderança e de responsabilidade global da atual Administração americana. A NATO está agora ainda mais frágil. Em todo o caso, o sufrágio de novembro será para a Aliança muito mais decisivo do que a pandemia. Em função de condicionalismos financeiros, pode vir a acontecer quebra no compromisso de atingir em 2024 e em todos os Aliados, um nível de despesas de Defesa de 2% do PIB, com 20% canalizado para investimento em melhores capacidades. Seria bom que nesse processo apenas deslizesse a meta temporal mas se mantivesse o caminho.

No plano nacional todos esses diversos aspetos, a confirmarem-se, não deixarão de ser sentidos. Mas o que não pode suceder é que se precipitem cortes “cegos” nos instrumentos da nossa Segurança. Sejam de origem interna ou se nos chegarem “recomendados” do exterior, de onde, em caso algum, podem vir. Nenhum propósito de acrescentada racionalização pode dispensar estudos sérios e que considerem custos presentes e futuros.

As Relações Transatlânticas em Tempos de Covid-19: o *reset* transatlântico precisa-se!

Patricia Daehnhardt

Assessora do Instituto da Defesa Nacional

O primeiro impacto da pandemia sobre as relações transatlânticas foi a constatação de que a cooperação entre a Europa e os Estados Unidos para responder ao Covid-19 não se concretizou e que as relações transatlânticas continuam em crise. A pandemia confirmou a desvalorização estratégica da aliança pelo presidente norte-americano, demonstrada no desacordo sobre a política de alianças, a partilha das responsabilidades e a liderança global norte-americana. Por outro lado, apesar da NATO ter demonstrado a sua eficácia durante a pandemia, disponibilizando capacidade de transporte aéreo estratégico para fornecer equipamento médico às zonas mais afetadas, a pandemia impactou negativamente sobre a relação transatlântica devido à crise económica que ela desencadeou e à redução dos orçamentos europeus, reforçando a tendência de erosão da comunidade de segurança transatlântica.

O segundo impacto, em termos estratégicos, foi a confirmação da ausência de liderança global dos Estados Unidos: a pandemia reforçou a política nacionalista, transnacionalista e isolacionista de Trump, acelerando o enfraquecimento da estabilidade estratégica da ordem internacional. As decisões unilaterais de retirada de tratados e instituições desmontam

a estrutura multilateral da ordem internacional liberal criada após 1945 e enfraquecem o Ocidente enquanto aliança política. No seio da comunidade transatlântica, esta falta de liderança dos EUA, contrasta com a resposta europeia à pandemia. O acordo alcançado no Conselho Europeu, em 21 de julho, sobre o Fundo de Recuperação Europeu representa um sucesso histórico na resposta solidária e rápida da UE para a reconstrução económica. Por último, a pandemia acelerou a emergência estratégica da China como desafio prioritário para a Aliança Atlântica, pela excessiva dependência económica face às cadeias de distribuição e à penetração chinesa em setores estratégicos europeus. O reforço da cooperação transatlântica sobre uma posição coordenada quanto à China enquanto 'competidor estratégico' (EUA) e 'rival sistémico' (UE) revitalizaria a coesão transatlântica e contribuiria para conter a ingerência política e tecnológica da China no espaço euro-atlântico. Mas o potencial de divisão existe, e é explorado pela China, entre aqueles aliados, como a Alemanha, que tratam a relação com a China em termos essencialmente geoeconómicos, e os EUA, que consideram a China um competidor geopolítico.

Assim, o necessário *reset* da cooperação transatlântica pressupõe mudanças de ambos os lados do Atlântico. A Europa não pode deixar a geoeconomia ditar as suas opções na Aliança Atlântica: a China é um parceiro económico importante, mas a comunidade de segurança deve sobrepor-se aos interesses económicos. E os EUA devem reconhecer que as sete décadas que garantiram a sua liderança

global assentaram num sistema de alianças multilaterais que estruturou essa liderança norte-americana: os EUA devem regressar a uma visão estratégica comum partilhada com os seus parceiros europeus, nos quais podem confiar para responder às mudanças estratégicas que desafiam a ordem internacional. Isso passa pelo aprofundamento institucional entre a NATO e a UE, pelo reforço do elo político-institucional e securitário com parceiros democráticos no Indo-Pacífico e por um consenso político entre os aliados sobre as mudanças estratégicas globais em curso.