

UE – Ásia: Desafios e futuro

**Indo-Pacífico: imperativos
estratégicos para a UE**

Brahma Chellaney



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

Indo-Pacífico: imperativos estratégicos para a UE

Brahma Chellaney*

Sumário executivo

Uma política comum da UE para a região do Indo-Pacífico tornou-se mais urgente do que nunca. O Indo-Pacífico é fundamental para os interesses económicos e geopolíticos a longo prazo da UE, incluindo a sua prosperidade contínua. Posicionada estrategicamente num extremo do eixo euro-asiático, a UE é fundamental para os desafios e oportunidades no Indo-Pacífico. Com o surgimento do Indo-Pacífico no centro da globalização, a UE deve ser parte da mudança e não ser deixada para trás.

Atualmente, o Indo-Pacífico encontra-se numa encruzilhada, mesmo quando o seu peso económico está a aumentar. As linhas de fratura geopolíticas estão a alargar-se, à medida que o seu «problema histórico» fomenta nacionalismos concorrentes e que se reforçam mutuamente, especialmente na Ásia. Por outro lado, a garantia da segurança das rotas comerciais marítimas que ligam a Europa ao Pacífico, através da região do Oceano Índico, tornou-se mais premente.

O Presidente dos EUA Joe Biden foi rápido a desfazer muitas das políticas do seu antecessor. No entanto, abraçou a política para o «Indo-Pacífico livre e aberto» da administração Trump. Trata-se de um reconhecimento de que uma ordem baseada em regras no Indo-Pacífico se tornou extremamente importante para a segurança internacional. A escolha fundamental no Indo-Pacífico é entre uma ordem liberal assente em regras e uma ordem iliberal hegemónica. Entretanto, a publicação de três importantes relatórios ou documentos americanos desde novembro de 2020 que dizem respeito ao Indo-Pacífico ou, mais especificamente, à China, sublinhou a urgência de uma abordagem acionável e duradoura liderada pelos EUA em relação à China, à medida que o país se torna mais assertivo, expansionista e autoritário.

Neste contexto, a UE precisa de pisar com confiança o palco do Indo-Pacífico para tirar partido dos seus pontos fortes. A UE precisa de construir parcerias diversificadas e reforçadas no Indo-Pacífico, de modo a equilibrar os riscos geopolíticos e geoeconómicos e desempenhar um papel alargado na região. Um papel alargado exige também que a UE amplie o seu foco para incluir elementos políticos no Indo-Pacífico,

como a cooperação marítima, o desenvolvimento institucional e a paz e segurança. Desempenhar um papel mais importante nas organizações regionais pode também ajudar a UE a alargar a sua presença no Indo-Pacífico.

Uma UE mais empenhada seria amplamente acolhida no Indo-Pacífico. De facto, sem parcerias estreitas e duradouras que unam ambas as extremidades do eixo euro-asiático, um «Indo-Pacífico livre e aberto» continuará a ser uma miragem. O papel alargado da UE no Indo-Pacífico torna-se assim indispensável. Um Indo-Pacífico livre da luta pelo domínio de qualquer poder, livre da bagagem da história e livre da política de «o poder faz o direito» será capaz de traçar um futuro mais estável, próspero e cooperativo para si próprio.

Indo-Pacífico: imperativos estratégicos para a UE

A vasta região do Indo-Pacífico, que une os oceanos Índico e Pacífico, emergiu como o centro económico e geopolítico do mundo. Esta região dinâmica é essencial para os interesses económicos e geopolíticos a longo prazo da União Europeia (UE). Depois de anos a moldar uma estratégia asiática em torno da China, a UE e os seus Estados-Membros devem recalibrar a sua abordagem, concentrando-se na construção de parcerias mais fortes com as importantes democracias do Indo-Pacífico. Sem surpresas, alguns Estados-Membros da UE já tomaram a iniciativa de formular políticas nacionais relacionadas com o Indo-Pacífico.

É necessária uma abordagem recalibrada da UE pelo facto de a política de integração comercial da Europa com a China, com mais de duas décadas de existência, ter funcionado mais em benefício de Pequim, ao mesmo tempo que reduziu o papel da própria UE nas cadeias de valor globais e enfraqueceu a sua competitividade externa.¹ O papel principal da UE nas cadeias de abastecimento globais é crucial para o seu próprio peso económico. No entanto, o ganho da China à custa da UE tem sido tal que o período de integração comercial com a China testemunhou uma erosão constante da quota da UE na economia global, para além do declínio da sua competitividade nas cadeias de valor globais.

O enorme dinamismo do Indo-Pacífico apenas realça o imperativo para a UE de alargar o seu foco centrado na China naquela região. O Indo-Pacífico alberga as nações mais populosas do mundo, as maiores economias e os maiores exércitos. Dois terços do comércio mundial passam pelo Indo-Pacífico. Esta região inclui mais de metade da superfície da Terra e dois terços da população mundial. Os importantes estados litorais da região estão ligados por uma história comum de exploração marítima.

O Indo-Pacífico não é apenas um polo económico global. É também um ponto de atração geopolítico e o epicentro da violência do terrorismo islâmico.² Os importantes desafios do Indo-Pacífico estendem-se das ameaças tradicionais à segurança, passando por desafios não tradicionais e emergentes. O Indo-Pacífico é, de facto, a região mais vulnerável a catástrofes naturais e ao aquecimento global. É periodicamente assolado

por catástrofes naturais a tal ponto que contabiliza mais de três quartos das catástrofes naturais do mundo.

Além disso, o Indo-Pacífico está na linha da frente das alterações climáticas. A região tem vários países cujo próprio futuro está em perigo devido à subida dos níveis do mar induzida pelo aquecimento global. Estes Estados vão desde a Papua Nova Guiné, Vanuatu, Ilhas Salomão, Kiribati, Ilhas Marshall e Tonga no Pacífico ao arquipélago das Maldivas (o país mais plano do mundo) e ao Bangladesh, um país maioritariamente deltaico cuja área terrestre é menos de metade do tamanho da Alemanha, mas com mais do dobro da população. Se, no futuro, algumas nações insulares como as Maldivas e o Vanuatu forem submersas devido ao aumento do nível do mar, qual seria o estatuto legal das suas zonas económicas exclusivas (ZEE), incluindo a riqueza mineral nelas existente? Essa continua a ser uma questão em aberto.

Por outro lado, as ameaças à liberdade de navegação no Indo-Pacífico tornaram-se mais pronunciadas nos últimos anos, acentuando os riscos para a segurança económica europeia. A segurança das vias marítimas surgiu também como uma grande preocupação devido à vulnerabilidade de pontos de estrangulamento, incluindo o Mar da Meridional e o Estreito de Malaca (que se situa entre Singapura, a Indonésia e a Malásia). Tem-se tornado cada vez mais importante para atores externos significativos, incluindo a UE, forjar parcerias estratégicas com os principais Estados litorais da região para ajudar a salvaguardar a liberdade de navegação.

A UE, com os seus interesses comerciais, geopolíticos e de investimento no Indo-Pacífico, tem muito a ganhar com a estabilidade da região, incluindo com a salvaguarda da liberdade de navegação e a garantia de que desenvolvimentos regionais adversos não colidem com a ordem marítima internacional ou com a segurança internacional. Esta é uma região onde convergem antigos e novos desafios de segurança. Desafios não tradicionais — desde a poluição ambiental e degradação dos ecossistemas costeiros ao mercantilismo económico e diplomacia da dívida — e desafios de segurança tradicionais paralelos, como as ameaças à segurança das vias marítimas, numa região de importância central para o comércio global e os fluxos de energia. Para ajudar a enfrentar estes desafios, a UE deve iniciar projetos de colaboração e construir parcerias estratégicas estreitas com os países do Indo-Pacífico, prosseguir esforços de combate à pirataria e cooperação energética, empreender iniciativas ambientais e marítimas conjuntas e expandir acordos de comércio e de cooperação económica na região.

O conceito do «Indo-Pacífico» ganha atualidade internacional

O uso crescente da expressão «Indo-Pacífico», em vez do antigo termo «Ásia-Pacífico», reflete as preocupações na maioria das capitais da região e no exterior com a segurança do domínio marítimo. «Ásia-Pacífico» e «Indo-Pacífico» podem abranger a mesma grande região, mas o termo «Indo-Pacífico», ao contrário de «Ásia-Pacífico», tem uma conotação de dimensão marítima. Afinal, o termo «Indo-Pacífico» representa a fusão de dois oceanos — o Índico e o Pacífico. O termo mais antigo, «Ásia-Pacífico», na realidade, não é assim tão antigo: evoluiu à medida que a Guerra Fria esmorecia.

Em grande parte, o termo «Ásia-Pacífico» ganhou aceitação para ajudar os EUA a equilibrar o seu enfoque tradicional na Europa com a necessidade de uma nova ênfase na Ásia em ascensão económica. A nova ênfase levou à emergência do fórum de Cooperação Económica da Ásia e Pacífico (APEC), que foi fundado precisamente no momento da queda do Muro de Berlim.³

Atualmente, o uso crescente do termo «Indo-Pacífico» é reforçado pelo facto de a competição pela segurança regional estar a ocorrer em grande parte no contexto marítimo. Sublinhando a importância crescente do domínio marítimo, os oceanos e os mares no Indo-Pacífico tornaram-se uma arena de competição pelos recursos e influência geopolítica. Parece agora provável que futuras crises no Indo-Pacífico sejam desencadeadas no mar ou, pelo menos, resolvidas no mar.

Neste contexto, «Indo-Pacífico» tornou-se o termo preferido no discurso estratégico sobre os desenvolvimentos e desafios nesta vasta região. A mudança de terminologia ajuda a sublinhar que os oceanos Índico e Pacífico formam uma região estratégica combinada onde desenvolvimentos adversos em qualquer uma das suas sub-regiões afetam a segurança e o equilíbrio de poder em toda a região, e fora dela. Os novos desafios e oportunidades na região apenas aumentaram a importância do termo «Indo-Pacífico».

De facto, o termo «Indo-Pacífico» tornou-se a abreviatura para uma ordem liberal assente em regras. Em contraste, considerava-se que a expressão mais antiga «Ásia-Pacífico» colocava a China demasiado no centro, com a ascensão musculada desse país a levantar o espectro perturbador de uma ordem iliberal e hegemónica com características chinesas.

Como conceito, «Indo-Pacífico» oferece o quadro geopolítico para fomentar a crescente cooperação e colaboração estratégica entre democracias — não só as da região, como os Estados Unidos, Japão, Índia, Austrália, Indonésia e outras, mas também as localizadas noutros lugares, incluindo a Europa. Com a sua posição num extremo do eixo eurasiático, a UE é parte integrante dos desafios e oportunidades no Indo-Pacífico. Empregando o Indo-Pacífico como o seu quadro geopolítico, os poderes democráticos podem desenvolver as capacidades marítimas e parcerias adequadas para ajudar a promover a estabilidade regional e o equilíbrio de poder. Para promover a inclusividade, essa colaboração e parcerias, no entanto, devem estender-se a não democracias dispostas a respeitar as regras e normas internacionais.

Na literatura de relações internacionais, o nome «Indo-Pacífico» é utilizado desde os anos 90. De facto, o termo adquiriu especial relevância após a reunião inaugural da Cimeira da Ásia Oriental (EAS) de 2005, uma iniciativa que foi, na verdade, um fórum do Indo-Pacífico porque incluiu, como seus membros fundadores, a Índia, a Austrália e a Nova Zelândia, países que não se consideram a si próprios como parte da Ásia Oriental. Os Estados Unidos e a Rússia foram mais tarde incluídos na iniciativa EAS, reforçando ainda mais o seu carácter Indo-Pacífico.

O termo «Indo-Pacífico», contudo, ganhou atualidade internacional depois da administração do então Presidente dos EUA Donald Trump ter revelado a sua estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» em 2017, o seu primeiro ano de mandato. O antecessor de Trump, Barack Obama, usou também o termo «Indo-Pacífico». A secretária de estado de Obama, Hillary Clinton, adotou o termo «Indo-Pacífico» de uma forma que procurava promovê-lo. A Sra. Clinton fez referência à «bacia do Indo-Pacífico» num discurso de 2010 no Havai e, depois, em 2011, escreveu um ensaio na revista *Foreign Policy* que afirmava que os EUA estavam a expandir a sua aliança com a Austrália para a tornar “numa aliança do Indo-Pacífico». ⁴ Depois da China ter começado a estabelecer a sua primeira base militar ultramarina no Djibuti em 2016 e a enviar submarinos para o Oceano Índico, onde prosseguiu uma série de projetos relacionados com portos, incluindo um porto com duas finalidades em Gwadar, Paquistão, a mudança para o termo «Indo-Pacífico» tornou-se inevitável para a correção analítica e aplicação de políticas.

Foi o então Primeiro Ministro japonês Shinzo Abe que desenvolveu originalmente o conceito de um «Indo-Pacífico livre e aberto». Abe, que desde 2007 vinha a incitar ao uso do termo «Indo-Pacífico», definiu a sua visão do «Indo-Pacífico livre e aberto» num discurso em 2016. ⁵ Na construção de Abe, o «Indo Pacífico» geográfico estava unido ao «livre e aberto» ideacional. A visão centrava-se nos princípios do comércio livre e da liberdade de navegação, do Estado de direito e da economia de mercado. Estes são os princípios que vieram definir a própria estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» da América, depois de Trump ter chegado à Casa Branca. Raramente os Estados Unidos adotaram um conceito de conceção estrangeira como o elemento fundamental da sua política externa.

A estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» da América foi revelada por Trump em novembro de 2017 na estância balnear vietnamita de Da Nang, enquanto falava numa cimeira da APEC. No mês seguinte, o relatório de Estratégia de Segurança Nacional dos EUA ampliou os objetivos da estratégia, incluindo «vias navegáveis livres e abertas, práticas transparentes de financiamento de infraestruturas, comércio sem entraves e a resolução pacífica de disputas». ⁶ Ao abrigo desta estratégia, as liberdades de navegação e de sobrevoos seriam salvaguardadas, os fluxos comerciais e culturais seriam livres, as fronteiras existentes não seriam perturbadas e as nações respeitariam as regras e normas internacionais e também os seus vizinhos como iguais. A parte «livre» do conceito era a de manter os estados regionais livres de coerção externa. ⁷ Como o então Vice-Presidente dos E.U.A. Mike Pence referiu num discurso de 2018, «o autoritarismo e a agressão não têm lugar no Indo-Pacífico.» ⁸

O estabelecimento da estratégia para o Indo-Pacífico da América foi acompanhado, de forma significativa, pela ressurreição da Quad, que se encontrava adormecida há nove anos. Após o seu renascimento, a Quad (uma coligação estratégica informal das quatro principais democracias da Indo-Pacífico — os EUA, a Austrália, a Índia e o Japão) realizou a sua primeira reunião no mesmo mês em que Washington revelou a sua estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto». Outro desenvolvimento importante foi a mudança do nome do Comando do Pacífico do exército dos EUA para Comando do Indo-Pacífico, para ajudar a atrair a Índia para o centro da

estratégia para o Indo-Pacífico da América. Foi em maio de 2018 que o então Secretário da Defesa dos EUA, James Mattis, anunciou o renomeado Comando do Indo-Pacífico dos EUA, descrevendo a expansão do cenário como estendendo-se «de Bollywood a Hollywood». ⁹

Originalmente criada em 2007, a Quad paralisou no ano seguinte, depois de um novo governo na Austrália se ter retirado, numa tentativa de propiciar a China. Após o seu renascimento, a Quad tem estado no centro da estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» liderada pelos Estados Unidos. Depois de assumir o cargo de conselheiro de segurança nacional do Presidente dos EUA Joe Biden, Jake Sullivan chamou à Quad «uma base sobre a qual construir uma política americana substancial na região do Indo-Pacífico». ¹⁰ Isto explica porque é que a Quad realizou uma reunião a nível de ministros dos negócios estrangeiros apenas um mês depois de Biden ter assumido o cargo. O antecessor de Sullivan, Robert O'Brien, disse recentemente que a Quad «pode ser a relação mais importante que estabelecemos desde a OTAN a um alto nível». ¹¹

O aprofundamento da cooperação estratégica entre os membros da Quad é central para a política da América para o Indo-Pacífico. Em novembro de 2020, a Austrália, o Japão e os EUA juntaram-se à Índia para os jogos de guerra naval de Malabar no Oceano Índico. Isto representou o primeiro exercício militar de sempre a envolver os quatro membros da Quad. Na realidade, a China vê a Quad como uma versão asiática emergente da OTAN.

Quando Biden foi eleito presidente, havia incerteza sobre se a sua administração iria levar por diante a estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto». Mesmo o termo «Indo-Pacífico» esteve notoriamente ausente das declarações de campanha presidencial de Biden e da Plataforma do Partido Democrata de 2020, que tinha uma subsecção intitulada «Ásia-Pacífico». ¹² Biden, contudo, abraçou rapidamente o termo «Indo-Pacífico» após a sua vitória eleitoral. No entanto, em chamadas com os líderes do Japão, da Coreia do Sul, da Austrália e da Índia após a sua vitória, Biden enfatizou um «Indo-Pacífico seguro e próspero» em vez de um Indo-Pacífico livre e aberto. Foi só depois de tomar posse como presidente que Biden começou a falar de um «Indo-Pacífico livre e aberto».

Isto ajudou a confirmar duas coisas. Primeiro, o termo «Indo-Pacífico» está agora firmemente estabelecido no léxico diplomático e estratégico. Segundo, a política para o «Indo-Pacífico livre e aberto», liderada pelos EUA, veio para ficar. Contudo, é provável que a Presidência Biden, ao procurar recalibrar esta política, introduza algumas mudanças matizadas, especialmente na definição de prioridades ou na mensagem.

Uma ordem assente em regras no Indo-Pacífico

A UE vê a promoção de uma ordem internacional assente em regras como parte integrante do seu papel como ator global. Isso é visível na Estratégia Global da UE de 2016 e no programa de 18 meses do Conselho Europeu até ao final deste ano que foi preparado para as presidências alemã, portuguesa e eslovena.¹³ A questão de se o mundo terá uma ordem verdadeiramente assente em regras será determinada não na Europa, no Médio Oriente ou em África, mas na região do Indo-Pacífico. Por exemplo, o que está em jogo nos mares da China Oriental e Meridional não são apenas algumas pequenas ilhas ou recifes, mas uma ordem regional assente em regras, liberdade de navegação, acesso aos recursos marítimos e dinâmicas de poder equilibradas e estáveis.

Hoje em dia, a escolha fundamental no Indo-Pacífico é entre uma ordem liberal assente em regras e uma ordem iliberal hegemónica. Como o relatório de estratégia de segurança nacional da América declarou em dezembro de 2017, «uma competição geopolítica entre visões livres e repressivas da ordem mundial está a ter lugar na região do Indo-Pacífico».¹⁴ Nesta perspetiva, tornou-se imperativo para todos os atores com interesses na região encontrar formas de sustentar o Estado de direito, a liberdade de navegação, o respeito pela integridade territorial e a soberania, a resolução pacífica de disputas, os mercados livres e o comércio livre no Indo-Pacífico. Estes princípios têm estado sujeitos a um desafio crescente na região.

De facto, as principais preocupações estratégicas do Indo-Pacífico centram-se nos desafios ao direito internacional e às normas internacionais. No caso da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS) de 1982, os desafios incluem a interpretação unilateral das suas disposições de modo a fazer valer reivindicações marítimas e a recusa de aceitar o mecanismo de resolução de litígios da UNCLOS. Isso tornou-se evidente depois de as Filipinas terem apresentado uma queixa contra a China relacionada com o Mar da China Meridional em 2013 no Tribunal Internacional para o Direito do Mar (ITLOS). A China, contudo, recusou-se a participar no processo arbitral que o Tribunal Permanente de Arbitragem em Haia instituiu com base no parecer do ITLOS. Quando o tribunal arbitral internacional constituído por cinco membros proferiu a sua decisão final em 2016, invalidando as reivindicações territoriais e marítimas da China,¹⁵ Pequim desprezou o veredicto, chamando-lhe «uma farsa» e «nulo e sem efeito» e dizendo que a decisão merecia ser «despejada no lixo». De facto, desde a decisão final do tribunal, a China, sem incorrer em quaisquer custos internacionais, tem expandido de forma desafiante a sua militarização do Mar da China Meridional, incluindo a construção de bases navais nas ilhas reais e artificiais que controla.

A dura realidade é que as invasões graduais da China alteraram cumulativamente o status quo a seu favor no Mar da China Meridional. A China consolidou o seu controlo sobre este corredor estratégico entre os oceanos Índico e Pacífico, através do qual passa um terço do comércio marítimo global, no valor de quase 5,5 biliões de dólares no ano passado. Está também a afirmar o controlo sobre os recursos naturais da região, intimidando e coagindo os outros requerentes que procuram explorar petróleo

e gás em áreas que são suas ao abrigo da UNCLOS. Essa coação está a impor grandes custos económicos aos outros requerentes, ao bloquear o seu acesso a «um montante estimado de 2,5 biliões de dólares em recursos de hidrocarbonetos não explorados». ¹⁶ As implicações desta coerção para os interesses comerciais europeus tornaram-se evidentes quando as ameaças militares chinesas forçaram o gigante da energia espanhol Repsol, em julho de 2017 e março de 2018, a suspender a perfuração offshore no Vietname. ¹⁷ Mais sinistramente, o desenvolvimento pela China de bases de operação avançadas em ilhas artificiais significa que pode controlar grandes partes do Mar da China Meridional. Uma China entusiasmada procura agora replicar o seu modelo do Mar da China Meridional nos Himalaias e no Mar da China Oriental.

Era suposto que o século XXI fosse um prenúncio de uma ordem assente em regras onde o direito internacional reinava supremo e o desafio às normas implicava custos. De facto, quando a Guerra Fria terminou, alguns especialistas vislumbraram romanticamente o advento de uma era em que a geoeconomia ditaria a geopolítica — uma tese que faz lembrar a crença liberal do século XIX de que o comércio crescente e a interdependência económica tornariam a guerra obsoleta. O Indo-Pacífico lembra-nos que, apesar de um papel preponderante do poder económico nas relações internacionais e de uma aspiração global mais forte a uma ordem assente em regras, o século XXI parece hoje fundamentalmente pouco diferente do século passado. De facto, mesmo quando o mundo se está a integrar economicamente, está a ficar politicamente mais dividido.

Esta dicotomia, melhor ilustrada no Indo-Pacífico, é mais um lembrete de que a economia por si só não pode consertar a geopolítica. Com o centro de gravidade mundial a deslocar-se para o Indo-Pacífico, o respeito pelas normas e regras internacionais tornou-se mais urgente do que nunca. A construção de um equilíbrio estável de poder que mantenha a paz tornou-se também vital nesta região em expansão, onde as rivalidades geopolíticas estão a intensificar-se. O agravamento das múltiplas disputas de fronteiras, soberania e jurisdição no Indo-Pacífico é revisionismo territorial e marítimo. A utilização intensiva do poder económico e militar está a injetar maior instabilidade e tensões na região e a impedir uma ordem assente em regras.

O desafio da China

Desde a divulgação de um documento estratégico da Comissão Europeia em 2019, a UE tem rotulado a China como «parceiro de negociação para a cooperação», um «concorrente económico» em domínios críticos, tais como o desenvolvimento das redes 5G, e um «rival sistémico». ¹⁸ Essa rotulagem sublinha o desafio colocado pela ascensão musculada da China, incluindo o seu impulso acelerado para uma maior influência geopolítica, acesso ao mercado e controlo de recursos vitais como elementos de terras raras. Não há nenhum lugar em que o desafio da China seja maior do que na região do Indo-Pacífico. De facto, foi o impulso da China para além da sua esfera de interesse tradicional em direção à região do Oceano Índico — o centro da sua Iniciativa Cinturão e Rota — e a intensificação da sua competição regional com poderes democráticos como a Austrália, a Índia, o Japão e os EUA que fez da bacia do Indo-Pacífico o quadro para o

pensamento estratégico e o planeamento em muitas capitais. É no Indo-Pacífico que o incessante expansionismo e o uso abusivo do poder militar e económico da China são mais evidentes. Esse expansionismo não poupou nem sequer um dos mais pequenos países do mundo, o Butão, com apenas 800 000 habitantes.

A forma como lidar com o desafio da China está no cerne dos dilemas políticos que os EUA, a UE e as potências regionais do Indo-Pacífico enfrentam. Esse desafio está também no centro da estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» liderada pelos Estados Unidos. É o expansionismo chinês que tem catalisado até potências distantes na Europa a considerar um Indo-Pacífico assente em regras como central para a paz e a segurança internacionais.

Os historiadores verão muito provavelmente o ano de 2020 como um ano decisivo. Graças à COVID-19, muitos países aprenderam duras lições sobre cadeias de abastecimento dependentes da China e as atitudes internacionais em relação ao regime do Presidente chinês Xi Jinping mudaram visivelmente. Um inquérito do Pew Research Center confirmou que as atitudes globais em relação à China se tornaram muito negativas, tendo atingido máximos históricos no ano passado em muitos países.¹⁹ Ainda assim, enquanto os custos do expansionismo e do aumento do autoritarismo continuarem a ser controláveis, é pouco provável que o regime de Xi mude o seu rumo e, na verdade, irá procurar explorar a política eleitoral e a polarização nas grandes democracias. Isto significa que as principais democracias do mundo devem encontrar formas de assegurar que os custos para a China não permanecem controláveis por muito tempo. O consenso bipartidário nos Estados Unidos quanto à ameaça da China desencadeou um intenso debate sobre uma estratégia a longo prazo para enfrentar essa ameaça. A urgência de uma abordagem acionável e duradoura conduzida pelos EUA no que diz respeito à China, à medida que o país se torna mais assertivo, expansionista e autoritário, levou à publicação de três importantes relatórios ou documentos americanos desde novembro de 2020 que se relacionam com o Indo-Pacífico ou, mais especificamente, com a China. Dois dos relatórios tiveram como modelo os contributos marcantes de George F. Kennan (o diretor fundador do Policy Planning Staff do Departamento de Estado dos EUA), cujo famoso «Longo Telegrama» de 22 de fevereiro de 1946²⁰ e o seu artigo «X», que publicou anonimamente na revista *Foreign Affairs* em julho de 1947,²¹ ajudaram a instituir uma política de contenção liderada pelos EUA contra a União Soviética.

O primeiro foi um relatório detalhado do Departamento de Estado dos EUA em novembro de 2020, logo após as eleições presidenciais, sobre como fazer xeque-mate às ambições imperiais da China de dominar o mundo. No estilo do artigo «X», o relatório, *The Elements of the China Challenge*, destacou o imperativo de controlar o expansionismo da China.²² Incluía uma secção que destacava as vulnerabilidades internas da China.

Depois veio a revelação em janeiro de 2021, pouco antes de Biden tomar posse, de uma abordagem estratégica holística para lidar com os desafios do Indo-Pacífico, incluindo a China, com a desclassificação do *United States Strategic Framework for the Indo-Pacific* da administração Trump. Este importante documento — um

memorando do gabinete que estabelece a estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» da América de forma discriminada — foi redigido em 2017 e aprovado pelo presidente em fevereiro de 2018. Divulgado apenas com adaptações ligeiras, o documento esboça medidas específicas para apoiar cada elemento da estratégia para o Indo-Pacífico.²³ A declaração de acompanhamento do conselheiro de segurança nacional sublinhava que «o desafio mais importante aos interesses dos Estados Unidos, e dos nossos aliados e parceiros, é a rivalidade crescente entre visões livres e repressivas do futuro».²⁴

O que explicou a desclassificação pela Casa Branca dos objetivos e planos de ação da estratégia para o «Indo-Pacífico livre e aberto» dias antes da tomada de posse de Biden? Uma explicação foi mostrar que poucos nos EUA podiam discordar das metas e objetivos dessa estratégia. A desclassificação também pareceu concebida para pressionar a administração Biden a continuar com os pressupostos, interesses, objetivos e medidas tal como definidos no quadro estratégico. Para além da sua qualidade duradoura e não partidária, o documento político sublinhava que a administração Biden herdou uma estratégia coerente, abrangente e realista sobre o Indo-Pacífico e a China. O documento dissipou o mito de que a administração Trump não tinha estratégia. Com o seu reconhecimento de que lidar com a China com uma abordagem clara exigia trabalhar com aliados e parceiros, o documento também desfez outro mito: que a administração Trump seguia uma abordagem individualizada. O quadro estratégico coloca grande ênfase nas alianças e parcerias, incluindo a Quad, que tem vindo gradualmente a aperfeiçoar os seus limites desde 2019.

Em finais de janeiro de 2021, após Biden ter assumido a presidência, surgiu um terceiro relatório, um documento de estratégia sobre a ameaça chinesa escrito por um antigo alto funcionário do governo com profundo conhecimento e experiência sobre a China. Washington e muitas capitais de todo o mundo ficaram abismadas com este relatório de autor anónimo, intitulado, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy*, que foi publicado pelo Atlantic Council.²⁵

Os três relatórios/documentos baseiam-se em alguns pressupostos comuns importantes, incluindo:

1. A importância crítica das alianças e parcerias, porque os EUA, com o seu declínio relativo, não podem lidar sozinhos com a ameaça da China ou os desafios do Indo-Pacífico, qualquer que seja a sua estratégia.
2. A prioridade à revigoração e reinvenção das alianças, incluindo a entrada de novos parceiros e a motivação de antigos aliados para agirem em concertação com os EUA.
3. A ligação entre as ações da China no país e no estrangeiro e o controlo firme do poder pelo Partido Comunista Chinês e a cultura política que o monopólio tem ajudado a fomentar.
4. O desenvolvimento de capacidades e conceitos dos EUA para limitar a capacidade da China de coagir os aliados e parceiros da América.
5. A exploração das vulnerabilidades da China para colocar controlos discretos sobre o exercício do seu poder de expansão ou coerção.

Existem também diferenças importantes entre os três relatórios. Por exemplo, *The Elements of the China Challenge* concentra-se na ameaça global colocada pelo Partido Comunista Chinês (PCC), mas *The Longer Telegram* defende um foco mais restrito em Xi, incluindo tirar partido dos muitos inimigos que ele fez dentro da China e dentro do próprio PCC. O terceiro relatório, *The Strategic Framework for the Indo-Pacific*, com o seu enfoque nos objetivos e medidas políticas, não faz qualquer menção a Xi; nem sugere uma ofensiva ideológica contra o PCC.

O apelo implícito à mudança de regime do *Longer Telegram* e a aparente compreensão dos meandros da política do PCC pelo seu autor anónimo abalaram Pequim, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês a acusar o autor de «motivos obscuros e cobardes» ao procurar iniciar «uma nova Guerra Fria». O foco do relatório em Xi também tem suscitado fortes críticas por parte de alguns estudiosos internacionais, porque assume sem qualquer fundamento razoável que o próximo governante da China seria mais moderado e contido do que o seu déspota atual. Enquanto o PCC continuar a monopolizar o poder apesar dos seus excessos sangrentos ao longo dos anos — desde o chamado Grande Salto em Frente e a Revolução Cultural até ao massacre da Praça de Tiananmen e ao atual gulag muçulmano — o sucessor de Xi poderá não ser menos repressivo e expansionista.

The Elements of the China Challenge e *The Longer Telegram* identificam as vulnerabilidades internas da China, desde fraquezas estruturais a outras fissuras e fragilidades, e sugerem a sua exploração. *The Strategic Framework for the Indo-Pacific*, pelo contrário, centra-se em contrariar estrategicamente os desafios da China sem fazer qualquer referência às suas vulnerabilidades domésticas. *The Longer Telegram* é o único relatório que recomenda duas coisas: definir uma série de «linhas vermelhas» dos EUA face a Pequim que, se cruzadas, desencadeariam uma poderosa resposta americana; e encontrar formas de provocar uma cisão entre a Rússia e a China. Afinal, a maior ameaça a longo prazo para o mundo livre é uma China poderosa, em ascensão e tecnologicamente sofisticada, não uma Rússia em declínio e perturbadora. A política de sanções dos EUA, no entanto, forçou a Rússia a virar-se para a China, transformando dois concorrentes naturais em parceiros estratégicos próximos.

Para conter a ameaça chinesa, será necessária uma abordagem coordenada, liderada pelos EUA, em todo o mundo livre. Para o Ocidente, a China é um adversário muito mais poderoso do que a União Soviética alguma vez foi. De facto, graças à política dos EUA sob sucessivos presidentes, de Richard Nixon a Barack Obama, de ajudar à ascensão económica da China, a China estabeleceu-se no centro das cadeias de valor global da indústria transformadora e tornou-se um malabarista de exportação com um setor tecnológico dinâmico. Com certeza, a economia globalmente integrada da China é uma fonte de potencial vulnerabilidade, especialmente numa altura em que prejudicou a sua reputação internacional. Esta vulnerabilidade pode explicar porque é que a China embarcou em planos para acumular reservas gigantescas de petróleo bruto, metais estratégicos e bens agrícolas no âmbito do seu novo plano quinquenal, que começou este ano.

No entanto, a economia internacionalmente integrada da China também serve como fonte de influência. Durante muito tempo, os líderes europeus viram na China uma oportunidade para explorar o seu enorme mercado. De facto, alguns na Europa viram mesmo a ascensão e o crescente estatuto internacional da China como um desenvolvimento que poderia ajudar a contrabalançar o domínio dos EUA. Essa atitude e abordagem persistiu mesmo depois das ações de Xi terem tornado claro que a China já não estava à espera do seu momento e a esconder a sua força, mas a perseguir agressivamente o expansionismo, como no Mar da China Meridional, onde criou e militarizou ilhas artificiais entre 2013 e 2016. O sucesso de Xi no Mar da China Meridional só o encorajou a tentar replicar esse modelo noutros lugares.

Hoje em dia, a China pode ter substituído os Estados Unidos como o maior parceiro comercial da UE, mas a Europa reconhece o desafio crescente de Pequim ao mundo livre. Este desafio tem sido sublinhado pelas práticas predatórias da China, utilização de subsídios industriais e à exportação, barreiras de acesso ao mercado, ações diplomáticas pesadas, abusos dos direitos humanos e impulso ao domínio nos setores da tecnologia e das telecomunicações. Os Chefes de Estado e de Governo da UE no Conselho Europeu, ao adotarem conclusões sobre as relações com a China em outubro de 2020, sublinharam a «necessidade de reequilibrar as relações económicas e alcançar a reciprocidade», expressando ao mesmo tempo «sérias preocupações sobre a situação dos direitos humanos na China, incluindo os desenvolvimentos em Hong Kong e o tratamento das pessoas pertencentes a minorias». ²⁶ O aviso anterior da Comissão Europeia, em julho de 2020, de se afastar da «dependência de fornecedores de alto risco» foi uma referência não tão subtil à Huawei. O facto de a UE estar a começar a levar a sério o desafio da China é evidente pela colocação de algumas barreiras a aquisições e tecnologia.

É preciso fazer mais, especialmente se as maiores potências da UE, incluindo a Alemanha e a França, defenderem os interesses da Europa. Mais importante ainda, a abordagem da UE à China beneficiaria se fosse traçada uma linha clara entre os interesses empresariais e os interesses europeus. O que pode ser bom para os gigantes empresariais europeus pode não corresponder aos interesses da própria Europa a longo prazo ou contribuir para o bem-estar dos europeus. A UE deveria também considerar unir esforços com Estados com pontos de vista comuns na reforma da Organização Mundial do Comércio, de modo a assegurar que o comércio livre não assume a forma de comércio desleal.

A estratégia da China é dividir o mundo democrático de modo a diminuir a pressão internacional e abrir mais espaço para si, especialmente à custa do Ocidente. De facto, a China há muito que utiliza o seu poder de mercado e a ganância empresarial ocidental para conseguir que as empresas estrangeiras façam o seu jogo. Wall Street continua a ser o seu poderoso aliado. O mercado chinês e o investimento chinês exercem uma atração magnética sobre outros países, o que explica o Acordo Global para o Investimento (CAI) da UE com Pequim no final do ano passado — «o acordo mais ambicioso que a China alguma vez celebrou com um país terceiro», tal como foi anunciado oficialmente pela Comissão Europeia ²⁷ O enfraquecimento da atração magnética está no cerne do desafio da China.

A UE deve colocar os seus laços económicos com a China no centro de uma estratégia política coerente e de longo prazo. A cedência económica à China enfraquecerá ainda mais a competitividade industrial e as capacidades de inovação da UE e prejudicará os seus objetivos políticos.

A UE deve expandir o seu papel no Indo-Pacífico

Os interesses da UE a longo prazo estão inexoravelmente ligados à estabilidade e segurança no Indo-Pacífico, uma região de crescente peso económico e demográfico, importância política e intensidade energética. Com o surgimento de novas ameaças à navegação, a garantia da segurança das rotas comerciais marítimas que ligam a Europa ao Pacífico, através da região do Oceano Índico, tornou-se mais premente. Quase um quarto do comércio marítimo global passa por apenas um estreito canal entre o Oceano Índico e o Mar da China Meridional — o Estreito de Malaca. Uma rutura da navegação significará uma rutura das cadeias de abastecimento de e para a Europa, com consequências significativas para as economias europeias.

Não só o centro de gravidade da economia global se deslocou para o Indo-Pacífico, como também essa região é suscetível de determinar a geopolítica internacional, a ordem marítima e o equilíbrio de poder. Por outras palavras, os desenvolvimentos nesta região irão ajudar a moldar a nova ordem internacional. A riqueza europeia depende assim da paz e estabilidade no Indo-Pacífico. No entanto, em nenhuma parte do mundo a situação de segurança é tão dinâmica e instável como no Indo-Pacífico atual. O fluxo geopolítico no Indo-Pacífico está a ser realçado por vários desenvolvimentos, estendendo-se desde o expansionismo agressivo do regime de Xi até à intensificação da rivalidade EUA-China.

Nesta perspetiva, uma política comum da UE para o Indo-Pacífico tornou-se imperativa. Sob a atual presidência portuguesa do Conselho Europeu, espera-se que sejam feitos progressos nessa direção. Com o surgimento do Indo-Pacífico no centro da globalização, a UE deve ser parte da mudança e não ser deixada para trás. No entanto, a UE tem de se concentrar no Indo-Pacífico, devendo estender-se tanto para além da China como do comércio e do investimento. A diversificação das parcerias é a chave para a capacidade da Europa de diminuir a sua dependência da China. Como os países mais pequenos no Indo-Pacífico e noutros locais estão a perceber, as dependências unilaterais em relação à China são perigosas, porque conferem a Pequim um poder que ela gosta de exercer.

A UE precisa de construir parcerias diversificadas e mais robustas no Indo-Pacífico, de modo a equilibrar os riscos geopolíticos e geoeconómicos e a desempenhar um papel alargado na região. Um papel alargado exige também que a UE se concentre no comércio, investimento e desenvolvimento na região, de modo a incluir elementos políticos, como a cooperação marítima, a criação de instituições e a paz e segurança. Afinal, o Indo-Pacífico simboliza um fosso cada vez maior entre a economia e a política. A região está a integrar-se economicamente, como ilustra o último acordo de Parceria Económica Global Regional (RCEP) para criar o maior bloco comercial do mundo.

Mas a diversidade e as divisões políticas da região têm sido exacerbadas pela ausência de normas políticas comuns.

Para alargar a sua presença no Indo-Pacífico, a UE tem de desempenhar um papel mais importante nas organizações regionais, incluindo os fóruns centrados na ASEAN, cujos membros se estendem para além do Sudeste Asiático. A UE já está presente no Fórum Regional ASEAN de 27 membros (onde tem a sua própria sede), no Encontro Ásia-Europa (ASEM) que reúne 53 parceiros e na Fundação intergovernamental Ásia-Europa (ASEF) da ASEM. A UE é parceira de longa data da ASEAN. A UE procura também a adesão ou presença noutros importantes fóruns multilaterais no Indo-Pacífico, incluindo a ADMM+ com 18 nações (Reunião dos Ministros da Defesa da ASEAN-Plus) e a Cimeira da Ásia Oriental (EAS), cujos membros vão desde os EUA e a Nova Zelândia à Índia e à Rússia. Esta é a abordagem certa.

Tornou-se comum que as potências indo-pacíficas atestem a “centralidade” da ASEAN com 10 membros, que representa uma região estratégica que liga os oceanos Pacífico e Índico. Mas apesar de procurar estar no lugar do condutor em iniciativas que se estendem para além da sua sub-região, a ASEAN necessita normalmente de instruções dos condutores dos bancos traseiros sobre como proceder e para onde ir. Os fóruns centrados na ASEAN, embora não contribuam de forma tangível para a construção de uma ordem assente em regras ou para controlar o unilateralismo agressivo, como o da China, são vistos pelos membros, no entanto, como oferecendo plataformas valiosas para progredir em direção a uma arquitetura política, económica e de segurança do Indo-Pacífico.

A UE pode ajudar ao desenvolvimento do multilateralismo no Indo-Pacífico através da construção de uma interação mais estreita com instituições regionais, como a Associação da Orla do Oceano Índico (IORA), o Fórum das Ilhas do Pacífico (do qual a França é um parceiro de diálogo), a Comunidade do Pacífico (SPC) e o agrupamento conhecido como Reunião dos Chefes das Agências da Guarda Costeira Asiática, ou HACGAM, que proporciona oportunidades de trabalho em rede e partilha de informação entre as guardas costeiras dos seus 22 Estados-Membros. As guardas costeiras estão na linha da frente do desafio da segurança marítima no Indo-Pacífico, com estes chamados “cascos brancos” a lidarem com problemas tradicionais, como a pirataria e o tráfico de pessoas e armas, e com ameaças não tradicionais, como o expansionismo territorial e marítimo. Com o apoio silencioso da Índia, a França tornou-se o 23.º membro da IORA em dezembro de 2020 — o primeiro membro sem território continental na região.²⁸ A UE deve também estabelecer laços mais estreitos com outras iniciativas regionais, tais como o Acordo de Cooperação Regional de Combate à Pirataria e ao Roubo Armado contra Navios na Ásia (ReCAAP), que tem agora 20 partes signatárias, e o Secretariado do Programa Ambiental Regional do Pacífico (SPREP), que é uma organização encarregada da proteção e gestão sustentável dos recursos naturais do Pacífico.

A UE precisa de pisar com confiança o palco do Indo-Pacífico para tirar partido dos seus pontos fortes na concretização de objetivos de política externa, inclusive ajudando na segurança e no desenvolvimento da região mais dinâmica do mundo. Atualmente,

o Indo-Pacífico encontra-se numa encruzilhada, mesmo quando o seu peso económico está a aumentar. As linhas de fratura geopolítica estão a alargar-se na região. O seu problema histórico — ou como o passado ameaça pôr em perigo o seu presente e futuro — estimulou nacionalismos concorrentes e que se reforçam mutuamente, em especial na Ásia. Um Indo-Pacífico livre da luta pelo domínio de qualquer poder, livre da bagagem da história e livre da política de «o poder faz o direito» será capaz de traçar um futuro mais estável, próspero e cooperativo para si próprio.

A UE, dado o seu próprio quadro institucionalizado de cooperação entre Estados-Membros, pode servir de guia no Indo-Pacífico sobre como construir uma cooperação semelhante na região. Os países do Indo-Pacífico podem aprender com a reconciliação política entre os Estados da UE que tem ajudado a controlar os desafios relacionados com a história, inclusive no que diz respeito a memoriais de guerra, manuais e disputas de soberania. O comércio florescente no Indo-Pacífico não conseguiu silenciar ou moderar as disputas históricas, sublinhando assim o facto de que a interdependência económica, por si só, não pode proporcionar estabilidade regional, a menos que os Estados rivais empreendam esforços genuínos para reparar as suas relações políticas.

A UE, como força de desenvolvimento sustentável e de proteção ambiental, pode, através de um papel regional proativo, fazer potencialmente a diferença nos desafios do Indo-Pacífico, onde o rápido crescimento económico e a urbanização alucinante impuseram custos crescentes ao ambiente natural. Grande parte do Indo-Pacífico, para além dos seus crescentes desafios políticos, ambientais e de recursos naturais, cometeu o erro de sobrestimar o crescimento do PIB, excluindo outros índices de desenvolvimento, tais como a equidade socioeconómica, a capacitação das bases, a biodiversidade e a igualdade de género. Como resultado, em grandes partes do Indo-Pacífico, a desigualdade está a crescer, o descontentamento está a aumentar e a degradação ambiental está a tornar-se um problema sério.

Mas a interligação global é tal que a degradação ambiental causada pela China no planalto mais alto do mundo, o Tibete, por exemplo, tem influência nos padrões climáticos em todo o hemisfério norte, incluindo a Europa.²⁹ A UE pode servir de modelo de segurança ambiental e sustentabilidade de recursos no Indo-Pacífico, incluindo no desenvolvimento urbano e transportes amigos do ambiente, na proteção da biodiversidade e no desenvolvimento económico sustentável. O desenvolvimento da cooperação em matéria de ação climática é parte integrante da estratégia mais vasta da UE «Ligar a Europa e a Ásia».³⁰

Reconhecendo a importância fulcral desta região, o Conselho dos Negócios Estrangeiros da UE iniciou discussões no ano passado sobre a elaboração de uma estratégia comum para o Indo-Pacífico. Por exemplo, o Conselho procurou sugestões do Japão, que desenvolveu o conceito de «Indo-Pacífico livre e aberto». O Ministro dos Negócios Estrangeiros japonês Toshimitsu Motegi, após se ter dirigido ao Conselho através de videoconferência em janeiro de 2021, afirmou que os Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE «expressaram compreensão e apoio à importância de assegurar uma ordem internacional assente em regras no Indo-Pacífico».

Uma ordem assente em regras no Indo-Pacífico é extremamente importante para a segurança internacional.

De facto, os Estados Membros da UE começaram a adotar a noção de que uma ordem assente em regras no Indo-Pacífico é central para a paz e a segurança internacionais. A França foi o primeiro Estado europeu a desenvolver uma estratégia para o Indo-Pacífico. Revelada em 2018, a estratégia refere que uma ordem global estável, assente na lei e multipolar depende da região do Indo-Pacífico.³¹ O Presidente francês Emmanuel Macron adotou o conceito «Indo-Pacífico» logo após o Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês Wang Yi o ter escarnecido como uma «ideia que desperta a atenção» e que «se dissipará como espuma do oceano». Paris definiu o Indo-Pacífico como uma «prioridade» para a França, que possui territórios que se estendem desde Reunião, no Oceano Índico, até à Nova Caledónia, no Pacífico Sul. Segundo a França, 93% da sua zona económica exclusiva (ZEE) está localizada nos oceanos Índico e Pacífico. A França nomeou no ano passado um embaixador para o Indo-Pacífico.

A Alemanha, enquanto exercia a presidência do Conselho Europeu até ao final do ano passado, procurou contribuir para a construção da estratégia para o Indo-Pacífico da UE, lançando as suas próprias orientações políticas para a região. As 72 páginas de orientações políticas para o Indo-Pacífico exigem, entre outras coisas, medidas para assegurar que as regras prevaleçam sobre uma abordagem de «o poder faz o direito» na região. Como diz o documento, «não é a lei do mais forte que deve prevalecer, mas sim a força da lei».³² O documento recomenda também cerrar «fileiras com democracias e parceiros que partilham os mesmos valores na região».

Os Países Baixos seguiram então o exemplo da França e da Alemanha, publicando o seu próprio documento de estratégia para o Indo-Pacífico, que referia que os desenvolvimentos no Indo-Pacífico terão «consequências diretas na nossa prosperidade e segurança».³³ O documento declarava: «Os Países Baixos acreditam que é desejável que a União Europeia desenvolva a sua própria visão para o Indo-Pacífico». Significativamente, o documento neerlandês recomendava que «a UE deve expressar-se com mais frequência e com mais força sobre os desenvolvimentos no Mar da China Meridional que violam a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar».

Com certeza, o Mar da China Meridional é um corredor altamente estratégico que liga os oceanos Índico e Pacífico. De facto, o maior desafio à política do «Indo-Pacífico livre e aberto» liderada pelos EUA relaciona-se especificamente com o expansionismo desenfreado da China no Mar da China Meridional. Como pode o Indo-Pacífico ser livre e aberto se o seu corredor marítimo mais importante não é nem totalmente livre, nem totalmente aberto? O tribunal arbitral internacional, ao rejeitar em 2016 as reivindicações de soberania de Pequim no Mar da China Meridional, sustentou que o programa de construção de ilhas na China tem causado «danos devastadores e duradouros ao ambiente marinho», incluindo a destruição de recifes de coral biologicamente diversos.³⁴

Nos próximos anos, é provável que as nações europeias trabalhem cada vez mais com Estados com pontos de vista comuns no Indo-Pacífico para ajudar a estabelecer uma constelação de parcerias estratégicas que se reforçam mutuamente, capazes de proporcionar estabilidade e equilíbrio de poder no Indo-Pacífico. A cooperação estratégica já está a dar os seus primeiros passos. Em 2019, a UE assinou um acordo de cooptação do Vietname nas suas operações de gestão de crises.³⁵ Em setembro de 2020, a Austrália, a França e a Índia realizaram a sua reunião trilateral inaugural a nível de altos funcionários. Em 2019, a França publicou um documento de estratégia de defesa para o Indo-Pacífico, apelando a uma maior cooperação com os poderes democráticos do Indo-Pacífico. O Japão, a França e os EUA têm exercícios militares conjuntos em terra e no mar previstos pela primeira vez para maio de 2021. Entretanto, o trabalho da UE com parceiros no quadro da ASEM tem contribuído discretamente para a tarefa de construção do multilateralismo regional, impulsionado por uma cooperação institucionalizada e assente em regras.

Não nos enganemos: uma UE mais empenhada seria amplamente acolhida no Indo-Pacífico. De facto, sem parcerias estreitas e duradouras que unam ambas as extremidades do eixo euro-asiático, um «Indo-Pacífico livre e aberto» continuará a ser uma miragem. O papel alargado da UE no Indo-Pacífico torna-se assim indispensável.

Hoje em dia, uma ordem assente em regras e orientada para a democracia no Indo-Pacífico tornou-se mais importante do que nunca para assegurar a estabilidade global e o equilíbrio de poder. Uma constelação de Estados com pontos de vista comuns ligados por uma cooperação estratégica interligada tornou-se essencial para ajudar a construir esse equilíbrio. Se as democracias da região, desde a região do Pacífico até à Europa, tirarem partido dos seus crescentes laços estratégicos para gerar progresso em direção a uma concertação mais ampla de democracias, a visão de um Indo-Pacífico assente em regras, livre de coerção e expansionismo poderá eventualmente concretizar-se.

* Brahma Chellaney é professor de estudos estratégicos no centro independente de Investigação Política em Nova Deli; Membro Richard von Weizsäcker Fellow da Robert Bosch Academy em Berlim; administrador do National Book Trust; e afiliado do International Center for the Study of Radicalization no King's College London. É autor de nove livros, incluindo um bestseller internacional, *Asian Juggernaut* [O colosso asiático] (Harper Paperbacks). O seu livro *Water: Asia's New Battleground* [Água: o novo campo de batalha da Ásia] (Georgetown University Press) ganhou o Prémio Bernard Schwartz.

¹ Alicia García-Herrero e David Martínez Turégano, «Europe is losing competitiveness in global value chains while China surges», Bruegel, 27 de novembro de 2020, disponível em: <http://j.mp/3p5q0JX>.

² Brahma Chellaney, «Terrorism in Asia: A Rapidly Spreading Scourge Tests the Region», in Erica Chenoweth, Richard English, Andreas Gofas e Stathis Kalyvas (eds.), *The Oxford Handbook of Terrorism* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2019).

³ Secretariado do APEC, «About the Asia-Pacific Economic Cooperation», disponível em: <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC>.

⁴ Hillary Clinton, «America's Pacific Century», *Foreign Policy*, 11 de outubro de 2011, disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

⁵ Yuichi Hosoya, «FOIP 2.0: The Evolution of Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy», *Asia-Pacific Review*, Vol. 26, n.º 1 (2019), pp. 18-28.

⁶ The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: dezembro de 2017), disponível em: <https://j.mp/3poezxa>.

⁷ Departamento de Estado dos EUA, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (Washington, DC: Departamento de Estado, 4 de novembro de 2019), disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

⁸ The White House, «Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit», Port Moresby, Papua Nova Guiné, 16 de novembro de 2018, disponível em: <https://china.usembassy-china.org.cn/remarks-by-vice-president-pence-at-the-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.

- ⁹ Jim Garamone, «Pacific Command Change Highlights Growing Importance of Indian Ocean Area», *DOD News*, 30 de maio de 2018, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1535808/pacific-command-change-highlights-growing-importance-of-indian-ocean-area/>.
- ¹⁰ United States Institute of Peace, «Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together», transcrição completa do evento, 29 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.usip.org/sites/default/files/Passing-the-Baton-2021-Transcript-FINAL.pdf>.
- ¹¹ Ibid.
- ¹² 2020 Democratic Party Platform, disponível em: <https://j.mp/3jYczun>.
- ¹³ Conselho da União Europeia, *Fazer avançar a Agenda Estratégica: Programa do Conselho para 18 meses (1 de julho de 2020 – 31 de dezembro de 2021)*, disponível em: <https://j.mp/3ajlxPM>.
- ¹⁴ White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Casa Branca, dezembro de 2017).
- ¹⁵ Tribunal Permanente de Arbitragem, *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*: Decisão final do Tribunal, 12 de julho de 2016, disponível em: <https://goo.gl/tNwx5a>.
- ¹⁶ Departamento de Estado dos EUA, «China Escalates Coercion against Vietnam's Longstanding Oil and Gas Activity in the South China Sea», comunicado de imprensa, 22 de agosto de 2019.
- ¹⁷ BBC, «South China Sea: Vietnam 'scraps new oil project'», 23 de março de 2018, disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-43507448>.
- ¹⁸ Comissão Europeia, «Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A new EU-US agenda for global change», Bruxelas, 2 de dezembro de 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.
- ¹⁹ Pew Research Center, «Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries», 6 de outubro de 2020, disponível em: <https://j.mp/3nle5YJ>.
- ²⁰ George F. Kennan, «Telegram: The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State», Moscovo, 22 de fevereiro de 1946, disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>.
- ²¹ «X» (mais tarde identificado como George F. Kennan), «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs* (julho de 1947), disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>.
- ²² Gabinete do Secretário de Estado dos EUA, *The Elements of the China Challenge* (Washington, DC: The Policy Planning Staff, Departamento de Estado, novembro de 2020), disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>.
- ²³ The White House, *United States Strategic Framework for the Indo-Pacific*, divulgado após a desclassificação a 15 de janeiro de 2021, disponível em: <https://j.mp/3s6qBNw>.
- ²⁴ Declaração do Conselheiro de Segurança Nacional Robert O'Brien sobre a desclassificação e divulgação do *United States Strategic Framework for the Indo-Pacific*, 15 de janeiro de 2021, disponível em: <https://news.usni.org/2021/01/15/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>.
- ²⁵ Anónimo, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy* (Washington, DC: Atlantic Council, 28 de janeiro de 2021), disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/>.
- ²⁶ Conselho Europeu, «Conclusões do Conselho Europeu sobre relações externas, 1 de outubro de 2020», disponível em: <https://t.co/9lWN7gAHt4?amp=1>.
- ²⁷ Comissão Europeia, «Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment», 30 de dezembro de 2020, disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542.
- ²⁸ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, «Indian Ocean - France's accession to the Indian Ocean Rim Association (17 de dezembro de 2020)», disponível em: <http://j.mp/3sjyzTv>.
- ²⁹ Hong Xie, Jiansheng Ye, Xiuming Liu, e Chongyi E., «Warming and Drying Trends on the Tibetan Plateau», *Theoretical and Applied Climatology* (setembro de 2009): DOI: 10.1007/s00704-009-0215-9; e Xuefeng Cui, Hans-F. Graf, Baerbel Langmann, Wen Chen, e Ronghui Huang, «Hydrological Impacts of Deforestation on the Southeast Tibetan Plateau», *Earth Interactions* 11, n.º 15 (setembro de 2007), pp. 1-18
- ³⁰ União Europeia, *Connecting Europe and Asia: Building Blocks for An EU Strategy* (Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2018), disponível em: <http://j.mp/3kbf9gs>.
- ³¹ Ministério francês para a Europa e os Negócios Estrangeiros, *The French Strategy in the Indo-Pacific* (Paris: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2018), disponível em: <http://j.mp/3ugH6rZ>.
- ³² Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros alemão, *Policy Guidelines for the Indo-Pacific* (Berlim: Ministério dos Negócios Estrangeiros, agosto de 2020), disponível em: <https://j.mp/3pDj2My>.
- ³³ Ministério dos Negócios Estrangeiros, Países Baixos, «Indo-Pacific: een leidraad voor versterking van de Nederlandse en EU-samenwerking met partners in Azië», 13 de novembro de 2020, disponível em: <http://j.mp/37wiiTb>.
- ³⁴ Tribunal Permanente de Arbitragem, *The South China Sea Arbitration (The Republic of Philippines v. The People's Republic of China)*: Decisão final do Tribunal, 12 de julho de 2016, disponível em: <https://goo.gl/tNwx5a>.
- ³⁵ Jornal Oficial da União Europeia, «Acordo entre a União Europeia e o Governo da República Socialista do Vietname que estabelece um quadro para a participação do Vietname em operações da União Europeia no domínio da gestão de crises», 29 de outubro de 2019. Texto completo disponível em: <http://j.mp/2Nsq8WX>.