

# A Defesa Europeia

Carlos Gaspar



FUNDAÇÃO  
CALOUSTE GULBENKIAN

## **ÍNDICE**

<b>I. A força da continuidade</b>	<b>4</b>
<b>II. A década de crises</b>	<b>9</b>
<b>II. Os cenários Europeus</b>	<b>14</b>
<b>III. A Europeização da NATO</b>	<b>16</b>
<b>IV. A autonomia estética Europeia</b>	<b>18</b>
<b>V. A aliança Germano-Russa</b>	<b>20</b>

No fim da II Guerra Mundial, a linha de demarcação estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética divide Berlim, a Alemanha e a Europa, no centro da competição bipolar. A balança europeia deixa de existir e a defesa da Europa Ocidental passa a ser assegurada pelos Estados Unidos e pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Desde logo, essa fórmula, sem precedentes na história da Europa, é a consequência da vulnerabilidade das democracias europeias perante a dupla ameaça da União Soviética - que se transforma numa das duas superpotências depois da sua vitória sobre a Alemanha - e da ideologia comunista - que se projecta como a "vaga do futuro" na Europa e na Ásia depois da sua vitória sobre a ideologia totalitária rival. Por outro lado, a primeira aliança permanente dos Estados Unidos em tempo de paz resulta da vontade de conter a expansão imperial do seu antigo aliado soviético e de impor o seu estatuto como uma "potência europeia" para controlar os principais centros industriais, que não foram ocupados pelo Exército Vermelho no fim das hostilidades. Por último, a forma original da aliança multilateral de defesa, que se consolida com a institucionalização da NATO, prolonga a intimidade estratégica entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha durante a II Guerra Mundial e reproduz o modelo de integração dos exércitos aliados na frente ocidental para contrapor a defesa colectiva da comunidade transatlântica à dominação soviética sobre os satélites comunistas na Europa de Leste.

Os Estados Unidos garantem a dissuasão estratégica nuclear, indispensável para contrabalançar a ameaça soviética, e os aliados europeus aceitam o alinhamento com as posições norte-americanas que garante a coesão da aliança hegemónica na competição bipolar com a União Soviética. Os Estados Unidos apoiam a fundo a integração europeia para resolver a questão alemã e reconstruir a Europa Ocidental. Nesse quadro, as democracias ocidentais formam uma "comunidade de segurança pluralista no Atlântico Norte", assente em dois pilares multilaterais, a NATO e a Comunidade Europeia.

Contra todas as expectativas, a NATO sobrevive a todas as crises internas e externas e, no fim da Guerra Fria, com a dissolução do Pacto de Varsóvia e da União Soviética, a grande maioria dos Estados europeus, incluindo a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, são simultaneamente membros da NATO e da Comunidade Europeia.

## A FORÇA DA CONTINUIDADE

O fim da Guerra Fria é o equivalente estrutural do fim de uma guerra hegemónica. Em 1991, a União Soviética deixa de existir e a posição excepcional de poder dos Estados Unidos é uma oportunidade única para reconstituir a ordem internacional e consolidar a sua preponderância.

A decomposição do império soviético, a reunificação da Alemanha e a deposição dos regimes comunistas na Europa de Leste criam um novo quadro de segurança, em que a balança europeia pode ser restaurada. Na ausência de uma ameaça existencial, estratégica ou ideológica, as democracias europeias voltam a ter capacidade para garantir autonomamente a sua própria defesa; as principais potências regionais - a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França - deixam de depender dos Estados Unidos; e a NATO, sem o seu inimigo principal, perde a sua razão de ser - as alianças desfazem-se no momento da vitória.

Porém, a continuidade prevalece para manter intactas as normas e as instituições multilaterais que definem a ordem liberal da comunidade de segurança transatlântica, incluindo a dependência estratégica que mantém os aliados europeus vinculados aos Estados Unidos. Esse resultado pode ser explicado pela convergência de um conjunto de factores.

Em primeiro lugar, é necessário ter em conta o fim pacífico da Guerra Fria. Com efeito, a balança nuclear exclui, ou reduz, a possibilidade da competição estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética se decidir pela força das armas num momento decisivo. Pelo contrário, a luta final pelo poder entre as duas potências hegemónicas rivais é determinada pela resolução diplomática conjunta de uma sucessão de crises que se prolongam durante cinco anos, desde a revolução europeia de 1989 até ao desarmamento nuclear da Ucrânia.

Desde logo, a queda do Muro de Berlim deixa em aberto a questão alemã. Washington e Moscovo exigem que a reunificação não altere as fronteiras internacionais e que a Alemanha unificada continue a ser um Estado não-nuclear no quadro do Tratado de Não-Proliferação (TNP) como membro da NATO, onde o dissuasor estratégico norte-americano garante a sua segurança. Por outro lado, a deposição dos regimes comunistas na Europa de Leste dita o fim do Pacto de Varsóvia, cujos membros, igualmente proibidos de alterar as fronteiras externas, vão fazer parte da Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) e passar ser a parceiros da NATO. Por último, Washington e Moscovo querem garantir que a Rússia é o sucessor da União Soviética no Conselho de Segurança das Nações Unidas e o seu único herdeiro nuclear, o que os obriga a impor a desnuclearização da Ucrânia, da Bielorrússia e do Kazaquistão, no quadro dos acordos sobre a redução das armas estratégicas (START).

No fim da Guerra Fria, não há uma conferência de paz, ou um “momento ordenador”, como em 1919 ou em 1945. Os termos da paz são concertados por Washington e Moscovo na resposta às crises no quadro do princípio da inviolabilidade das fronteiras, dos regimes internacionais de controle dos armamentos ou das instituições multilaterais ocidentais, incluindo a NATO.

Em segundo lugar, é obrigatório reconhecer que os Estados Unidos querem impor a ordem liberal das democracias como a nova ordem internacional. Os responsáveis norte-americanos reconhecem a superioridade do modelo multilateral e da estrutura das alianças como vantagens cruciais que garantiram a sua vitória e querem relegitimar os princípios fundamentais do direito internacional, incluindo a soberania dos Estados nacionais, as instituições multilaterais universais, incluindo o sistema das Nações Unidas, e as instituições exclusivas do “sistema americano”, incluindo as suas alianças bilaterais e multilaterais.

Desde logo, os Estados Unidos condicionam o apoio à estratégia alemã de reunificação à permanência da Alemanha na NATO e na Comunidade Europeia e à renúncia definitiva à revisão das fronteiras externas do Estado alemão. Quando o Iraque decide anexar o Koweit, no dia seguinte à conclusão dos acordos de reunificação, Washington decide fazer funcionar o Conselho de Segurança para legitimar a sua intervenção militar, à frente de uma grande coligação internacional, que impõe pela força das armas a restauração da soberania de um pequeno Estado e trava o risco de uma dinâmica revisionista num momento crítico. Por outro lado, os Estados Unidos defendem os princípios da democracia e do direito na política internacional para garantir a hegemonia da ordem liberal: em Tian'anmen, Washington não hesita em impor sanções ao regime comunista, embora reconheça na China um aliado para contrabalançar a União Soviética; em Berlim, exige que o processo de autodeterminação nacional alemão respeite as regras da democracia; em Moscovo, considera a transição democrática como condição **sine qua non** para a integração da Rússia post-comunista na nova ordem liberal. Por último, e desde a primeira hora, os Estados Unidos querem consolidar a NATO, não só para manterem o seu estatuto como "potência europeia", mas também para integrar o conjunto das democracias post-comunistas na nova Europa.

Em terceiro lugar, é inevitável constatar que, no fim da Guerra Fria, nem a Alemanha, nem a França, nem a Grã-Bretanha estão preparadas para se separar dos Estados Unidos, para regressar à balança europeia e recuperar a autonomia estratégica da Europa. Nesse sentido, os aliados reconhecem a principal potência democrática como o pacificador europeu.

Por certo, o ritmo que a estratégia norte-americana consegue manter na resolução das crises sucessivas que terminam com a dissolução da União Soviética reduz o espaço para a construção de estratégias alternativas, em aberto no processo paralelo de negociação do Tratado de Maastricht. A formação da União Europeia pressupõe uma união política entre os seus membros que reclama uma política externa, de segurança e de defesa comum. Para a França, o caminho para a autonomia de defesa europeia é a integração da União da Europa Ocidental (UEO) na União Europeia, cujos membros devem ficar vinculados à cláusula de defesa colectiva do Tratado de Bruxelas; a Alemanha não rejeita essa fórmula, mas quer garantir que todas as suas forças armadas continuem a pertencer à NATO; a Grã-Bretanha e o "partido atlantista", incluindo a Itália, a Holanda, Portugal e a Dinamarca, manifestam a sua oposição formal a um processo que pode pôr em causa a continuidade da aliança americana e da NATO.

O impasse confirma a divisão do trabalho entre a NATO, responsável pela defesa europeia, e a União Europeia, que passa a ter uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas sem competências no domínio da defesa. A UEO tem uma existência lunar entre a NATO e a União Europeia até à sua extinção, enquanto a França e a Alemanha estabelecem o **Eurocorps**, uma força militar conjunta que antecipa um futuro exército europeu e serve no imediato para redefinir o quadro das forças francesas estacionadas na Alemanha.

A linha de continuidade vai ser posta à prova pelas guerras de secessão jugoslavas. Bruxelas quer demonstrar a sua capacidade para conter a guerra entre as antigas repúblicas jugoslavas, reconhecidas por Berlim e pelos seus parceiros europeus como Estados independentes, enquanto Washington quer ficar de fora para não prejudicar as suas relações com Moscovo na transição post-comunista. A força das coisas joga a favor de uma intervenção diplomática e militar dos Estados Unidos e da NATO. Em 1995, os acordos de Dayton marcam a cessação das hostilidades na Bósnia-Herzegovina, que vai ser garantida no terreno por uma Força de Intervenção (IFOR), composta por forças dos Estados Unidos, da Rússia e da NATO.

Na sequência das guerras de secessão jugoslavas, os Estados Unidos e a Alemanha convergem numa estratégia de duplo alargamento da NATO e da União Europeia para integrar gradualmente o conjunto das democracias post-comunistas da Europa Central e Oriental na ordem europeia e ocidental. Em 1997, a Polónia, a República Checa e a Hungria - os três Estados da Europa de Leste com fronteiras com a Alemanha - são os

primeiros candidatos a entrar na NATO: na véspera, Washington conclui com Moscovo um acordo prévio que define os termos da expansão oriental da Aliança Atlântica, inscritos no Acto Fundador NATO-Rússia, que excluem a deslocação do dispositivo nuclear e o estacionamento permanente de forças da NATO no território dos novos membros. Nos anos seguintes, o alargamento sucessivo da NATO e da União Europeia ao conjunto das democracias post-comunistas define as novas fronteiras da “Europa livre e unida” e consolida solidariamente os dois pilares multilaterais da comunidade de segurança transatlântica.

Pela sua parte, a França e a Grã-Bretanha decidem desenvolver as capacidades autónomas da União Europeia no domínio da defesa e da segurança, depois das guerras jugoslavas terem demonstrado os limites da autonomia das potências europeias sem a NATO. A Grã-Bretanha, que vai ficar fora da moeda única europeia, quer valorizar a sua posição na dimensão de segurança, enquanto a França, parte integrante do processo de unificação monetária, quer contrabalançar a preponderância da Alemanha nesse domínio com a sua centralidade na balança europeia: Paris está ao lado de Berlim na integração monetária e ao lado de Londres na construção da política de defesa comum da União Europeia.

Em 1998, na cimeira de Saint-Malo, a França e a Grã-Bretanha - as duas potências nucleares europeias, os dois membros europeus do Conselho de Segurança - definem os termos em que se vai institucionalizar a política de segurança e defesa da União Europeia para substituir a UEO. Nessa altura, o processo de reintegração da França na estrutura integrada de comandos militares da NATO ainda não está completo e a Grã-Bretanha é indispensável para persuadir os Estados Unidos, cuja relutância em reconhecer as virtudes da autonomia estratégica europeia é manifesta e aumenta quando se trata de alargar a esfera de competências da União Europeia ao domínio da defesa. Na fórmula norte-americana, o desenvolvimento das capacidades europeias só pode ser aceite se não desacoplar a NATO e a União Europeia, se não duplicar os meios da NATO e se não discriminar contra os aliados europeus que não são membros da União Europeia. As intervenções militares da União Europeia limitam-se ao domínio da gestão de crises, nos casos em que a NATO decida não intervir.

A Declaração de Saint-Malo prevê dotar a União Europeia com as estruturas apropriadas e as capacidades de análise e planeamento indispensáveis para poder decidir e aprovar acções militares nas crises em que a Aliança Atlântica como um todo não está empenhada. Desse modo, a União Europeia vai estabelecer a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), assumir responsabilidades no domínio da gestão de crises (as “Missões de Petersberg” da UEO) e criar o Comité Político e de Segurança (COPS), assim como o novo cargo de Alto Representante da PESC, cujo titular é Vice-Presidente da Comissão Europeia (HR/VP). No mesmo sentido, o Conselho Europeu define como objectivo para os próximos anos reunir as forças necessárias para levar a cabo as novas missões militares da União Europeia.

No intervalo, a Guerra do Kosovo é a primeira intervenção militar ofensiva da NATO, que dispensa a autorização prévia do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 1999, as democracias ocidentais querem evitar a repetição no Kosovo dos massacres da “limpeza étnica” e decidem derrubar o regime autoritário sérvio pela força das armas. O direito de intervenção humanitária legitima a sua intervenção militar contra um Estado soberano em nome da protecção da minoria albanesa perseguida (e maioritária) na província do Kosovo, reconhecida como parte integrante da Sérvia. Depois da intervenção aliada, a Força do Kosovo (KFOR), composta por forças dos Estados Unidos, da Rússia e da NATO, é mandatada pelas Nações Unidas para ocupar o território que vai declarar a sua independência em 2008.

A intervenção da NATO na Guerra do Kosovo prefigura a intervenção anglo-americana na Guerra do Iraque quatro anos depois e define a clivagem que vai cavar a divergência entre a ordem liberal das democracias e as potências autoritárias, incluindo a Rússia e a China. Mas, na Guerra do Iraque, a NATO divide-se e enfrenta a pior crise desde a sua fundação.

Os atentados da **al-Qaida** contra as **Twin Towers** e o Pentágono em 11 de Setembro de 2001, que unem a comunidade política norte-americana e a comunidade internacional na luta contra as redes terroristas, são vistos em Washington como uma oportunidade irrepetível de refundação da ordem liberal, que se traduz na expansão da sua estratégia de democratização ao “Grande Médio Oriente”. O primeiro passo dessa estratégia é a intervenção militar no Iraque que visa derrubar o regime autoritário acusado de desenvolver programas ilegais de produção de armas de destruição maciça. Mas, ao contrário da Guerra do Kosovo, os Estados Unidos não podem contar com os aliados da NATO na Guerra do Iraque.

No “11 de Setembro”, a NATO invoca, pela primeira vez na sua história, a cláusula de defesa colectiva para se mobilizar ao lado dos Estados Unidos face à agressão terrorista e as forças especiais de um número restrito de aliados combatem ao lado das forças norte-americanas (e afegãs) para derrubar o regime islâmico dos **Taliban** e neutralizar os santuários da **al-Qaida** no Afeganistão. Todavia, desde a primeira hora, a finalidade da estratégia norte-americana é a intervenção militar no Iraque, que os Estados Unidos consideram fundamental para defender a segurança nacional.

A Alemanha é a primeira a manifestar a sua oposição e a França vai seguir o seu parceiro europeu, enquanto a Grã-Bretanha alinha, relutantemente, com os Estados Unidos e é o único aliado que participa militarmente na invasão do Iraque. Esta divisão agrava-se quando a Rússia e a China convergem com a Alemanha e a França para formar um “Eixo da Paz” contra a invasão do Iraque, enquanto Washington se empenha em separar a “velha Europa” - o eixo Paris-Berlim - da “nova Europa” - as novas democracias da Europa Central e Oriental.

A oposição europeia não impede a intervenção militar anglo-americana e a rápida vitória dos Estados Unidos na Guerra do Iraque abre caminho para a reconciliação entre os aliados dos dois lados do Atlântico. A NATO, incluindo a Alemanha e a Turquia, passa a ser responsável pela Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF) no Afeganistão.

No mesmo sentido, a reconciliação entre os parceiros europeus é manifesta. Em 2003, a União Europeia aprova a sua primeira Estratégia de Segurança Europeia (ESS) - o equivalente do Conceito Estratégico da NATO - num registo optimista: a Europa nunca foi tão próspera e tão segura e não tem de enfrentar nenhuma ameaça existencial. No mesmo ano, a União Europeia envia para a Macedónia a sua primeira missão militar no quadro da Operação **Concordia**, organizada no quadro dos acordos Berlim-Plus, que garantem o acesso aos meios da NATO; logo a seguir, organiza a sua primeira missão militar autónoma: por iniciativa da França e com o apoio da Grã-Bretanha, a União Europeia envia a Operação **Artemis**, mandatada pelas Nações Unidas, para a República Democrática do Congo (RDC). Em 2004, a União Europeia substitui a NATO na Bósnia-Herzegovina, onde os destacamentos militares europeus da Força de Estabilização (SFOR) passam a integrar a Operação EUFOR **Althea**, a mais importante das missões de manutenção de paz no quadro da PCSD, com a participação de mais de vinte Estados membros e onze parceiros.

Nesse período, a NATO e a União Europeia completam o seu alargamento oriental, para confirmar o fim da crise transatlântica e da divisão europeia provocada pela invasão do Iraque. Em 2003, a Roménia, a Eslovénia, a Eslováquia e a Bulgária, assim como a Lituânia, a Estónia e a Letónia tornam-se membros da Aliança Atlântica e, no ano seguinte, a Polónia, a República Checa, a Hungria, a Eslováquia, a Eslovénia e as três repúblicas bálticas - todos novos membros da NATO - integram-se na União Europeia, ao mesmo tempo que Chipre e Malta (a Roménia e a Bulgária só entram três anos depois).

Mais importante, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha convergem numa grande estratégia comum que se traduz, por um lado, na feitura do Tratado Constitucional da União Europeia - onde a Cooperação Estruturada Permanente (PeSCo) antecipa um novo quadro de desenvolvimento das capacidades europeias de defesa para dar credibilidade não só às suas competências no quadro da PCSD, mas também às novas cláusulas de

assistência mútua e de solidariedade - e, por outro lado, no início das conversações para a entrada da Turquia na União Europeia e na preparação do acesso da Geórgia e da Ucrânia à NATO, com o apoio expresso dos Estados Unidos em ambos os casos. Mas a última estratégia comum das três principais potências para aprofundar a integração da União Europeia e alargar as fronteiras da comunidade ocidental na Europa é desfeita pelo voto dos eleitores franceses e holandeses que rejeitam o Tratado Constitucional nos referendos de 2005 - um terremoto político cujas consequências vão dominar a política europeia nos anos seguintes.

Por certo, as disposições normativas essenciais do Tratado Constitucional são retomadas pelo Tratado de Lisboa, aprovado dois anos depois. Porém, perde-se a visão implícita na fórmula constitucional e o novo Tratado não é submetido a referendo, excepto na Irlanda. No mesmo sentido, as estratégias de alargamento da NATO e da União Europeia ficam definitivamente comprometidas, excepto nos casos residuais dos Balcãs Ocidentais. Com efeito, as negociações de Bruxelas com Ankara são adiadas **sine die** e, apesar da pressão de Washington (e de Varsóvia), Berlim e Paris opõem-se à integração da Ucrânia (e da Geórgia) na NATO, que Moscovo considera inaceitável. Em 2008, essa questão domina o Conselho do Atlântico Norte de Bucareste, cujo comunicado final declara que as duas antigas repúblicas soviéticas serão membros da Aliança Atlântica, embora sem aprovar os programas militares indispensáveis para dar início a um processo de adesão. Em resposta, cinco meses depois, a Rússia invade a Geórgia e a expansão oriental da NATO chega ao fim, ao mesmo tempo que ficam demonstrados os limites do poder internacional dos Estados Unidos.

## A DÉCADA DE CRISES

A crise financeira internacional, a par do desastre da ocupação militar norte-americana do Iraque, estão na origem de uma viragem na estratégia internacional dos Estados Unidos que tem consequências decisivas para a segurança europeia.

Desde logo, os Estados Unidos, pela primeira vez desde o fim da II Guerra Mundial, voltam a dar prioridade à política interna sobre a política externa, o que limita a sua capacidade para cumprir as obrigações internacionais. O retraimento estratégico dos Estados Unidos (**retrenchment**) significa, em primeiro lugar, a retirada do Iraque e a redução drástica das intervenções militares externas; em segundo lugar, traduz-se uma linha defensiva, expressa na tentativa falhada de **rapprochement** com a Rússia (**reset**), na suspensão dos programas de defesa antimíssil na Europa e na assinatura do **New START**, um novo tratado bilateral de redução das armas estratégicas que reconhece a paridade entre Washington e Moscovo num domínio crítico; e, em terceiro lugar, implica uma recalibração na hierarquia das prioridades regionais da política norte-americana (**rebalancing**), cujo **pivot** asiático reconhece a China como a única potência que pode pôr em causa o primado dos Estados Unidos e a Ásia como o novo centro de gravidade da política internacional.

Desde logo, em 2008, Washington convoca a primeira cimeira de Chefes de Estado e de Governo do G20, que substitui o G7 como o centro da resposta à crise financeira internacional: o agrupamento das democracias industriais avançadas é subalternizado no G20, que inclui um número igual de membros europeus e asiáticos e que serve para reconhecer a China como a segunda economia mundial e um “parceiro responsável” na ordem internacional. Por outro lado, os responsáveis norte-americanos concentram os seus recursos políticos e económicos nos programas internos que visam conter os piores efeitos da crise financeira, em detrimento dos recursos disponíveis para a política externa e para a defesa, onde a superioridade dos Estados Unidos é ameaçada pela redução dos orçamentos que sustentam a sua posição de vanguarda na inovação científica e tecnológica. Por último, o recuo estratégico do Grande Médio Oriente, com a retirada das tropas de combate do Iraque, deixa campo aberto às redes terroristas pan-islâmicas da **Al-Qaida** e do Exército Islâmico no Iraque e na Síria (ISIS) que ganham uma força crescente e antecipam a saída do Afeganistão e a negociação dos acordos multilaterais sobre a suspensão temporária do programa nuclear militar do Irão.

É difícil exagerar o impacto da viragem norte-americana na política europeia, imersa a crise das dívidas soberanas que Paris e Berlim consideram uma crise existencial da União Europeia. A crise do Euro provoca uma nova divisão entre Estados credores e Estados devedores, que separa a Europa do Norte e a Europa do Sul. Por certo, a crise do Euro fortalece o eixo Washington-Berlim e o retraimento estratégico norte-americano não implica nem uma retirada da NATO, nem uma desvalorização da ordem liberal multilateral, que garante aos aliados europeus e à União Europeia o acesso ao centro da ordem internacional. Mas, pela primeira vez desde 1941, a Europa é substituída pela Ásia como o centro da estratégia norte-americana e a inversão das prioridades regionais é patente na sucessão de crises que transformam o quadro da segurança europeia do post-Guerra Fria.

Em 2011, os Estados Unidos e os aliados europeus são surpreendidos pela “Primavera Árabe”, que ameaça os regimes autoritários na Tunísia, no Egito, na Líbia, na Síria, no Bahrein e no Yemen. Ironicamente, a vaga democrática surge de baixo para cima dentro dos Estados árabes depois dos Estados Unidos desistirem da sua estratégia de democratização de fora para dentro do Grande Médio Oriente e acelera uma transição entre os regimes nacionalistas pan-árabes e os regimes autoritários pan-islamistas apoiados pela Turquia, que continua a ser formalmente candidata à União Europeia e membro da NATO. Esse processo significa a democratização da Tunísia; a tomada do poder pela Irmandade Muçulmana no Cairo e a sua deposição por um novo regime pretoriano nacionalista; a intervenção militar do Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) no Bahrein; e a guerra civil na Líbia, na Síria e no Yemen.

A França e a Grã-Bretanha, ao lado da Liga Árabe, convergem numa decisão, secundada pelos Estados Unidos, de intervir militarmente na Líbia contra o regime do Coronel Gaddafi. O Conselho de Segurança autoriza a intervenção, com a abstenção da Rússia, da China e da Alemanha. A NATO enquadra as operações comandadas pela França e pela Grã-Bretanha, em que os Estados Unidos ficam à retaguarda e em que não participam nem a Alemanha, nem Portugal e a Grécia. Graças à intervenção externa, os rebeldes vencem, mas são incapazes de consolidar o seu poder: a sua vitória é apenas uma primeira etapa na guerra civil na Líbia.

A França também quer intervir na Síria, onde a revolta da maioria sunita não consegue depor o regime de Bachar al-Assad, aliado da Rússia e do Irão, o que provoca uma guerra civil onde a oposição pode contar com a Turquia e a maioria dos Estados árabes do Médio Oriente. Os aliados ocidentais deixam de reconhecer o regime xiita sírio, que usa armas químicas contra as populações sunitas insurgentes. Em 2012, depois de um ataque químico brutal, os Estados Unidos ameaçam intervir se essa situação se repetir, o que ocorre um ano depois. A França está preparada para avançar, mas os Comuns votam contra a participação britânica e os Estados Unidos aceitam diplomática a mediação da Rússia, que obtém de Damasco o compromisso de entregar os seus arsenais químicos para serem destruídos fora da Síria. O recuo norte-americano confirma a nova postura contra as intervenções militares externas quando não estão em causa interesses nacionais directos dos Estados Unidos.

Em 2014, a Rússia volta a pôr à prova essa posição com a anexação da Crimeia, quando a revolta nacionalista na Ucrânia, apoiada pelos Estados Unidos e pela Alemanha (e pela Polónia) prevalece para depor o regime de Kiev alinhado com Moscovo. A anexação da Crimeia é a primeira anexação territorial pela força na Europa desde o fim da II Guerra Mundial; é uma violação do **Memorandum** de Budapeste nos termos do qual os Estados Unidos, a Rússia e a Grã-Bretanha garantem a integridade territorial da Ucrânia para esta renunciar às suas armas nucleares; e é uma violação dos acordos bilaterais sucessivos entre Moscovo e Kiev que reconhecem a integridade da Ucrânia, incluindo a Crimeia.

Os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão condenam a anexação e impõem sanções à Rússia, que alarga o conflito para iniciar uma “guerra híbrida” na Ucrânia Oriental, onde milícias separatistas russas, apoiadas pelo exército russo, ocupam Luhansk e Donetsk. As milícias abatem um avião de linha malaio, o que provoca uma segunda onda de sanções e um quadro alargado de apoio económico (mas não militar) dos Estados Unidos e da Alemanha à Ucrânia, com a qual a União Europeia conclui um Acordo de Associação. Num gesto sem precedentes, os Estados Unidos, delegam na Alemanha (e na França) o processo de mediação entre a Rússia e a Ucrânia, no quadro do Quarteto da Normandia. A ofensiva russa não se alarga para lá do Donbas, mas acordos de Minsk sobre a cessação das hostilidades não são cumpridos, o que torna impossível estabilizar a Ucrânia, que separa a Europa democrática da Rússia.

A equação de segurança europeia do post-Guerra Fria é posta em causa pela anexação da Crimeia, que revela a Rússia como uma grande potência revisionista, decidida a consolidar a sua esfera de influência no espaço post-soviético por todos os meios, incluindo o recurso á força, e determinada a demonstrar as suas capacidades diplomáticas e militares.

Em 2015, a intervenção directa das forças armadas russas na Guerra da Síria é decisiva para a vitória dos seus aliados. A Rússia passa a ter de bases aéreas e navais na Síria, que garantem a sua presença estratégica no Mediterrâneo Oriental, e volta a ser uma potência externa relevante no Médio Oriente, num momento em que os Estados Unidos limitam a sua intervenção às operações das forças especiais no quadro da Coligação Global para derrotar o ISIS. Na mesma altura, Moscovo toma o partido do regime islâmico de Recep Erdogan, ameaçado por um golpe militar interno e inicia um **rapprochement** com Ankara: a Turquia integra o processo de Astana ao lado da Rússia e do Irão; as forças militares turcas e russas asseguram as linhas de demarcação ao longo do espaço de fronteira entre a Síria e a Turquia; e as forças armadas turcas passaram a ter sistemas

antiaéreos russos (S-400). A Turquia, um aliado estratégico da NATO, torna-se um perturbador regional e confirma a mudança no quadro de segurança europeu.

Na nova fase, a Rússia vai manter uma pressão estratégica permanente sobre a Lituânia, a Estónia e a Letónia e transformar o exclave de Kaliningrad num centro com capacidade de interdição do acesso das forças aliadas às Repúblicas bálticas. A Rússia volta a desenvolver e a instalar os mísseis de cruzeiro terrestres de alcance intermédio com capacidade nuclear aos quais tinha renunciado nos termos dos acordos INF, que obrigaram os Estados Unidos e a Rússia a desmantelar essas armas, instaladas na Europa nas últimas décadas da Guerra Fria.

Nesse contexto, a NATO reconhece a Rússia, que continua a ser a segunda maior potência nuclear, como a principal ameaça estratégica à segurança dos aliados, reconhecimento secundado pela União Europeia. A NATO volta a concentrar-se na defesa colectiva como a sua missão essencial e no reforço das capacidades de dissuasão estratégica e defesa convencional.

Em 2014, na cimeira de Gales, o Conselho do Atlântico Norte decide aumentar os gastos de defesa para dois por cento do produto bruto, um objectivo só ultrapassado pelos Estados Unidos, a Grécia e a Turquia; decidem criar as forças conjuntas de reacção rápida em alta prontidão (VHRJTF) para intervir na nova linha da frente - a Polónia, a Lituânia, a Estónia e a Letónia são os teatros prioritários de quatro forças combinadas, dirigidas, respectivamente, pelos Estados Unidos, pela Grã-Bretanha, pela Alemanha e pelo Canadá; e decidem também, por pressão da Alemanha, continuar a respeitar as disposições do Acto Fundador NATO-Rússia, que excluem a instalação de armas nucleares e de forças permanentes da NATO nos novos membros da Aliança Atlântica, o que obriga montar um esquema rotativo para assegurar a presença constante de forças aliados no território nas Repúblicas bálticas.

Não obstante, a vulnerabilidade da Polónia, da Lituânia, da Estónia e da Letónia é real. O modelo de anexação da Crimeia pode repetir-se nas Repúblicas bálticas que não é possível defender por meios convencionais se a Rússia decidir avançar. Os riscos de escalada nuclear são tanto maiores quando nem os Estados Unidos, nem a Grã-Bretanha, a França (ou a Alemanha) dispõem de mísseis de cruzeiro terrestres (GLCM) modernos que possam contrabalançar as capacidades russas e criar um patamar intermédio para reforçar a estrutura de dissuasão estratégica. Nesse contexto, a escolha é entre a guerra total e o reconhecimento do facto consumado. Sem novos mísseis, a resposta a uma agressão da Rússia no Mar Báltico ou no Mar Negro só pode ser ou a escalada para um confronto estratégico nuclear - os Estados Unidos atacam a Rússia com os seus mísseis intercontinentais e reciprocamente - ou a rendição, à qual a NATO não poderia sobreviver. Os Estados Unidos, que se retiram dos acordos INF em 2019, são os únicos que podem desenvolver os novos mísseis num prazo razoavelmente curto e restaurar a balança dos mísseis na Europa do Nordeste.

A Europa está cercada por um arco de crises, desde o Ártico ao Mediterrâneo, do Mar Báltico ao Mar Negro, das Repúblicas bálticas, ameaçadas pela Rússia, ao Sahel, onde a subversão das redes islâmicas exige a intervenção militar da França e dos seus aliados para defender os Estados africanos no quadro do G5, que integra a Mauritânia, Mali, o Burkina Faso, o Níger e o Chad. A Guerra da Síria prolonga-se e está na origem da crise dos refugiados quando provocam uma nova divisão entre a Europa ocidental e a Europa Oriental e a Europa Ocidental, cujos Estados se recusam a aceitar as quotas de refugiados impostas pela União Europeia. As redes islâmicas multiplicam os atentados terroristas na Europa e a França invoca, pela primeira vez, as cláusulas de solidariedade do Tratado da União Europeia.

Na nova conjuntura, entre o recuo estratégico norte-americano, a ofensiva revisionista da Rússia, a viragem da Turquia e o arco de crises, a incapacidade de resposta da União Europeia é evidente e confirma o fracasso da estratégia inicial da PCSD. Em 2016, o Conselho Europeu aprova a nova Estratégia Global da União Europeia, cuja sobrevivência está ameaçada num tempo de crise existencial. A Estratégia Global reclama a "autonomia

estratégica” da União Europeia para enfrentar as mudanças radicais na equação de segurança europeia e internacional; reconhece a NATO como a referência principal para a defesa colectiva da maior parte dos Estados-membros; e considera a Rússia como um “desafio estratégico crucial”.

Na véspera do Conselho Europeu, no **referendum** sobre a posição da Grã-Bretanha na União Europeia a maioria dos eleitores vota a favor da saída. É a primeira vez que um Estado-membro inverte a tendência de integração comunitária e, nos quatro anos seguintes, a política europeia é dominada pelo processo de separação da Grã-Bretanha, que ameaça a unidade interna e o prestígio internacional da União Europeia. A retirada da Grã-Bretanha prejudica a credibilidade da “autonomia estratégica” da União Europeia e, simultaneamente, retira das suas fileiras o Estado que mais obstáculos levanta à concretização de uma estratégia de defesa autónoma.

Seis meses depois, os eleitores norte-americanos escolhem, pela primeira vez, um Presidente dos Estados Unidos que se opõe à integração europeia, considera a NATO obsoleta desiste de defender a ordem liberal internacional para os Estados Unidos se concentrarem na competição com as novas potências revisionistas - a China e a Rússia. O **referendum** inglês e a eleição norte-americana, tal como a ascensão das forças populistas na Hungria, na Polónia ou na Itália, confirmam as divergências políticas profundas que dividem a comunidade ocidental.

As tensões entre os Estados Unidos e os aliados estão na origem da viragem da Alemanha, que se aproxima da França para dar forma à “autonomia estratégica” da União Europeia. Essa convergência traduz-se num conjunto de iniciativas relevantes no quadro da União Europeia, ao mesmo tempo que se multiplicam as fórmulas para definir a composição exacta e precisa das forças militares e das instituições de defesa europeias. A Agência Europeia de Defesa (EDA) considera que na nova conjuntura de competição entre as grandes potências, em que os aliados não podem continuar a depender da protecção dos Estados Unidos, as forças europeias não podem ficar limitadas à gestão de crises e têm de ser dotadas com as capacidades indispensáveis para poder garantir a defesa e a dissuasão, com excepção das armas nucleares - o que limita a credibilidade da dissuasão estratégica europeia perante a Rússia ou a China.

As iniciativas mais relevantes da União Europeia incluem o Plano de Desenvolvimento das Capacidades (CDP), que deve determinar as capacidades prioritárias; a Revisão Anual Coordenada (CARD), que identifica o estado das forças e das capacidades militares; a Cooperação Reforçada Permanente (PeSCo), o quadro previsto para desenvolver as forças armadas europeias; e o Fundo Europeu de Defesa (EDF) para financiar a indústria de defesa, cujos recursos ficam definidos no orçamento plurianual aprovado para 2021-2027: em vez de dar voltar a dar prioridade às capacidades de intervenção, a União Europeia decide começar o novo ciclo das políticas de defesa pela dimensão industrial e tecnológica.

Em 2017, a Cooperação Reforçada Permanente (PeSCo), originalmente restrita aos membros cujas capacidades militares preenchem os critérios mais elevados e que estão preparados para cumprir as missões mais exigentes, é criada por todos os membros da União Europeia, menos a Grã-Bretanha, a Dinamarca e Malta. Em 2018, a França contrapõe ao quadro alargado da PeSCo a formação da Iniciativa Europeia de Intervenção (E2I), que não está vinculada nem à União Europeia, nem à NATO, e reúne mais doze Estados - a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Itália, a Suécia, a Espanha, a Polónia, a Holanda, a Bélgica, Portugal, a Noruega, a Dinamarca, a Finlândia e a Estónia. Em 2014, no quadro da NATO, a Alemanha desenvolve o Conceito de Nação-Quadro (**Framework Nation Concept**) para reunir à sua volta a Polónia, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, a República Checa, a Hungria, a Dinamarca, a Noruega e a Croácia numa configuração sub-regional entre Estados com fronteiras comuns - um modelo que se pode reproduzir noutras regiões europeias. Em 2018, também no quadro da NATO, a Grã-Bretanha forma uma Força Expedicionária Conjunta (**Joint Expeditionary Force**) com a Dinamarca, a Noruega e a Holanda, as três Repúblicas Bálticas e dois Estados neutrais, a Suécia e a Finlândia.

Essas múltiplas iniciativas têm em comum serem agrupamentos militares de Estados europeus e exprimem concepções distintas de agregação, que valorizam a capacidade de intervenção externa (E2I), a estruturação sub-regional de Estados contíguos (FNC) ou a resposta conjunta a um problema de segurança (JEF). Nenhuma das fórmulas, a começar pela PeSCo, tem credibilidade para estruturar um Exército europeu, cuja formação é defendida pela França, mas todas podem ser peças desse exercício retórico. Nenhuma das fórmulas responde aos problemas da decisão estratégica e operacional, incluindo as capacidades de planeamento, que continuam concentradas na NATO (o Estado Maior militar da União Europeia (EUMS) tem uma capacidade mínima de comando que nunca foi posta à prova numa crise relevante). Na dimensão política e institucional, existe uma proposta da França e da Alemanha para a criação de um Conselho de Segurança Europeu, cuja composição está por definir.

Mais importante, a autonomia estratégica não pode existir sem uma visão estratégica comum entre as potências europeias. A Grã-Bretanha, cuja segurança nacional é inseparável da segurança europeia, não desiste de recuperar a sua “relação especial” com os Estados Unidos e procura estar alinhada com Washington na oposição às duas potências revisionistas, a Rússia e a China. A Alemanha, nos últimos quatro anos, tem marcado uma distância crescente em relação aos Estados Unidos, que decidiram retirar um terço dos soldados norte-americanos estacionados na República Federal. A teoria alemã da equidistância europeia perante as grandes potências - os Estados Unidos, a Rússia e a China - tem afinidades com a teoria francesa do equilibrador (**balancer**), segundo a qual a União Europeia deve poder dialogar com todas as grandes potências: ser aliado dos Estados Unidos não significa ser inimigo dos seus inimigos. Mas a convergência entre Berlim e Paris deixa de existir na passagem da teoria estratégica à estratégia política: para a França, o **rapprochement** com a Rússia é necessário para a separar da parceria chinesa e para rejeitar o **condominium** dos Estados Unidos e da China, ou para evitar ficar refém dos conflitos entre Washington e Pequim; para a Alemanha, a China é um parceiro estratégico e a Rússia a principal ameaça à segurança europeia. No mesmo sentido, a convergência teórica entre a “potência do meio” e o melhor defensor da “soberania europeia” não impede a sua divergência política perante a Turquia: a França, onde a minoria sunita é subvertida pelo regime pan-islâmico turco, alinha com a Grécia (e o Egito) no conflito contra a Turquia no Mediterrâneo Oriental; a Alemanha, onde a presença de uma minoria turca torna mais problemática uma ruptura com Ankara, não quer desistir de manter a Turquia como um aliado na NATO e um parceiro da União Europeia.

Trinta anos depois do fim da Guerra Fria, a divisão entre as principais potências europeias significa a permanência do impasse no desenvolvimento das capacidades autónomas da defesa europeia. O dilema de segurança euro-atlântico continua por resolver no post-Guerra Fria: a demonstração política e estratégica da autonomia de defesa europeia, cuja credibilidade potencial aumenta perante o declínio relativo da Rússia, pode precipitar uma cisão com os Estados Unidos, cuja prioridade estratégica é a contenção da China e a formação de uma coligação aliada alargada no Indo-Pacífico, mas a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França persistem em não querer provocar essa revolução na balança europeia. Nesse sentido, têm de preservar a NATO, que volta a ser o único quadro multilateral onde Berlim, Paris e Londres podem concertar as suas estratégias para a defesa europeia.

## OS CENÁRIOS EUROPEUS

A epidemia do COVID-19, que se prolonga desde os primeiros meses de 2020, representa um tripo choque filosófico, político e geográfico, cujas consequências podem delimitar os caminhos possíveis para evolução da Europa e da defesa europeia.

Desde logo, a pandemia revela a incapacidade das instituições internacionais para responder à primeira crise global - o peso da China condiciona a Organização Mundial da Saúde (OMS), os Estados Unidos abandonam a instituição que devia coordenar a resposta à pandemia e nem o G7, nem o G20, conseguem definir uma estratégia comum para travar o contágio. Pelo contrário, a crise pandémica confirma a força da ressurgência dos Estados nacionais, que são o quadro efectivo onde se definem as políticas de contenção do contágio viral e as medidas indispensáveis para conter as suas consequências económicas e sociais.

Essa viragem acentua as divergências entre as democracias liberais, onde se opõem duas linhas sobre a concepção da ordem internacional. A linha conservadora defende uma “ordem jurídica supranacional”, a ordem multilateral inclusiva e universalista que está no centro da ordem internacional desde o fim da Guerra Fria, onde a Rússia e a China se devem integrar como “parceiros responsáveis” para convergir com as democracias liberais. Pelo contrário, a linha radical defende a centralidade dos Estados nacionais num contexto em que a política internacional é dominada pela luta pelo poder entre as grandes potências e quer reconstruir uma ordem separada das democracias liberais que exclui as potências revisionistas, empenhadas em manipular as instituições multilaterais da ordem internacional. A crise pandémica confirma o declínio da ordem liberal internacional e a ressurgência dos Estados nacionais.

Por outro lado, as principais potências internacionais não só rejeitam a oportunidade para coordenar, bilateral ou multilateralmente, os seus esforços na contenção do contágio à escala global, como os Estados Unidos e a China instrumentalizam a crise pandémica para acelerar as estratégias de desacoplamento económico e tecnológico das duas maiores economias mundiais, numa escalada protecionista sem precedentes que pode inverter as tendências de integração internacional das últimas décadas e que quer demonstrar os perigos da interdependência para a segurança nacional dos Estados.

A União Europeia, outrora paradigma do modelo de ordenamento dos Estados post-soberanos, segue essa mesma linha no Plano de recuperação europeia, sob o signo da “soberania europeia”. A nova estratégia da “Comissão Europeia geopolítica”, que procura consolidar a integração regional num contexto de desglobalização, defende um proteccionismo europeu, com a “diversificação” e a “relocalização” das cadeias de produção internacionais, nomeadamente na indústria, incluindo a produção das vacinas contra o COVID-19 e a reconstituição das reservas de produtos estratégicos, e com a criação de grandes empresas na vanguarda tecnológica e recuperar a competitividade das economias europeias.

Por último, a pandemia confirma a capacidade dos Estados asiáticos para conter o contágio e a incompetência comparativa dos Estados europeus e ocidentais para controlar as sucessivas vagas de contaminação. Nenhum Estado europeu consegue dominar os surtos de COVID-19, enquanto os Estados asiáticos têm taxas de contágio inferiores, evitam confinamentos prolongados à escala nacional e, nos casos de Taiwan, da Nova Zelândia ou de Singapura (e Macau), controlaram rapidamente a epidemia. Nesse sentido, os Estados asiáticos são mais fortes do que os Estados europeus e as consequências políticas e económicas da pandemia podem acelerar a recentragem asiática do sistema internacional.

A Europa passou a ser um “pequeno cabo da Ásia” desde há muito tempo, mas a inércia das coisas impede o reconhecimento da sua provincialização e da sua marginalização periférica: a União Europeia quer ser um “actor global” europeu, mas corre o risco de voltar a ser o teatro da luta pelo poder entre potências externas.

Por certo, os Estados ocidentais são os primeiros a produzir uma vacina e lançaram as primeiras vacinas genéticas, que mostram a qualidade dos seus cientistas, dos seus laboratórios de investigação e das suas instituições empresariais. No mesmo sentido, a União Europeia, responde de uma forma decisiva e mobiliza os recursos financeiros indispensáveis para impedir o colapso das economias mais vulneráveis com o seu programa de reconstrução, financiado com recursos próprios. Nesse processo, a Alemanha demonstra a sua vontade política de manter a dinâmica de integração regional, que se reforça perante a erosão da ordem liberal e a tendência de fragmentação arquipelágica do sistema internacional. Por último, os eleitores norte-americanos escolhem um Presidente dos Estados Unidos moderado e abrem um novo quadro de possibilidades para a reconstituição da comunidade de segurança ocidental, crucial para definir os cenários da defesa europeia.

## A EUROPEIZAÇÃO DA NATO

O primeiro cenário implica uma decisão dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha a favor da reconstituição da comunidade de defesa transatlântica, como parte integrante da nova comunidade das democracias liberais.

O primeiro factor que torna possível essa convergência é a eleição do novo Presidente dos Estados Unidos, que representa o consenso tradicional da política externa norte-americana dos últimos setenta anos, em que a NATO e a comunidade de segurança transatlântica são consideradas como um “compromisso sagrado” e um pilar do primado da principal potência internacional. O Presidente eleito não pode restaurar o regular funcionamento das instituições na República norte-americana sem reconstituir o consenso entre os dois principais partidos em torno de uma estratégia internacional comum, assente na consolidação da Aliança Atlântica e no alargamento das alianças democráticas indispensáveis para conter a ascensão da China e a sua parceria estratégica com a Rússia. O novo Presidente anuncia a realização de uma cimeira das democracias, que marca a sua vontade de unir o conjunto dos aliados democráticos dos Estados Unidos numa ordem exclusiva e separada, que reproduz o modelo de competição estratégica e ideológica da Guerra Fria.

Essa orientação é congruente com a necessidade de devolver aos aliados europeus a responsabilidade principal pela defesa da Europa no quadro da NATO, ao mesmo tempo indispensável para consolidar a sua aliança com os Estados Unidos, cujas elites não estão preparadas para manter os mesmos níveis de sustentação da estrutura militar integrada, e para assegurar as condições necessárias para uma transição segura no curto intervalo definido pelos quatro anos do mandato do novo Presidente.

Desde logo, a nova estratégia norte-americana confirma que os Estados Unidos deixam de poder travar duas guerras simultaneamente e, nessas circunstâncias, precisam de concentrar o essencial dos recursos disponíveis num único teatro contra o inimigo principal. Por outro lado, existe a possibilidade de transferir responsabilidades no teatro europeu, onde o quadro multilateral único da NATO e as capacidades dos aliados regionais, incluindo as capacidades nucleares da Grã-Bretanha, subordinadas à NATO, assim como o dissuasor estratégico independente da França, podem contrabalançar autonomamente Rússia, desde que possam contar com a capacidade de dissuasão estratégica nuclear dos Estados Unidos. Por último, os condicionamentos da estratégia norte-americana tornam necessária uma reequilibração interna da Aliança Atlântica em que os Estados Unidos perdem o seu estatuto hegemónico e essa nova relação mais equilibrada entre os aliados torna possível a europeização da NATO.

Essa transformação da NATO, sobretudo depois da saída da Grã-Bretanha da União Europeia, exclui a possibilidade de criar um “pilar europeu” dominado pela União Europeia para contrabalançar o “pilar americano” dominado pelos Estados Unidos. Pelo contrário, a europeização da NATO significa transformar a NATO numa aliança essencialmente europeia, onde está constituído desde há muitos anos o único exército europeu digno desse nome e desistir, se possível, dos debates institucionais e semânticos intermináveis que dominam a problemática da defesa europeia nos últimos trinta anos.

O segundo factor relevante é a convergência política entre as três principais potências europeias para garantir a criação de um Conselho de Segurança Europeu, onde o estatuto da Alemanha, da Grã-Bretanha e da França como os principais responsáveis pela defesa europeia é reconhecido, quer pelos Estados Unidos, cuja posição na NATO justifica a sua presença nesse novo quadro institucional com o estatuto de observador, quer pelos restantes membros da Aliança Atlântica, incluindo o Canadá e excluindo a Turquia, e da União Europeia, incluindo a Suécia e o conjunto dos Estados neutrais.

O Conselho de Segurança Europeu é importante não apenas para separar a defesa europeia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde a Rússia e a China têm direito de veto, mas também para definir um quadro institucional próprio para garantir a autonomia das decisões estratégicas das principais potências europeias em relação aos Estados Unidos, antecipando a possibilidade de uma evolução negativa na política norte-americana que possa pôr em causa a permanência da principal potência ocidental na NATO.

O terceiro factor decisivo é a ascensão da China e a sua aliança com a Rússia, necessário para obrigar as elites políticas europeias a reconhecer as duas principais potências revisionistas como a principal ameaça à sua segurança e à sua autonomia estratégica em todos os domínios críticos, incluindo o ciberespaço, o espaço extra-atmosférico e os espaços oceânicos.

No mesmo sentido, esse reconhecimento devia poder criar as condições políticas para o empenhamento das principais potências europeias na construção do Concerto das democracias, incluindo o **rapprochement** da União Europeia com a Índia e o Japão. A decisão da Alemanha, seguindo a França e a Grã-Bretanha, passar a ter uma presença naval nas missões de segurança no Indo-Pacífico pode ser interpretada como um passo para ultrapassar a provincialização da Europa e restaurar a sua capacidade global num quadro multilateral.

## A AUTONOMIA ESTRATÉGICA EUROPEIA

O **élan** antiamericano dos últimos quatro anos está ameaçado pela eleição do novo Presidente dos Estados Unidos, bem como pelo reconhecimento da China como uma ameaça existencial à autonomia e à segurança europeia, que aumenta exponencialmente durante a crise pandémica. Mas o eixo franco-alemão quer manter a linha antiamericana nas novas condições para institucionalizar uma estrutura separada de defesa europeia, que subalterniza a NATO e põe em causa a aliança com os Estados Unidos, cuja credibilidade estratégica pode ser posta em causa pela instabilidade política interna.

As iniciativas da Alemanha e da França, nomeadamente a formação da Aliança para o Multilateralismo, confirmam uma vontade comum de separar a Europa continental da estratégia política dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que visa isolar a China e a Rússia e contrapor uma ordem liberal exclusiva à ordem autoritária das potências revisionistas. Com efeito, a Aliança para o Multilateralismo rejeita, tal como as novas instituições multilaterais da ordem autoritária edificada pela China e pela Rússia, fazer uma distinção entre os Estados assente na natureza do seu regime político e, não obstante a crescente evidência da manipulação das instituições internacionais pelas potências autoritárias, a Alemanha e a França continuam a defender uma ordem multilateral inclusiva. Berlim valoriza a qualidade da sua **Ostpolitik 2.0** como uma estratégia que visa transformar a orientação política dos regimes autoritários, incluindo o próprio regime comunista chinês, pela liberalização económica e pela integração multilateral; Paris valoriza a qualidade da sua diplomacia para jogar na variação dos alinhamentos estratégicos característica da multipolaridade e tentar separar a Rússia da China, para alargar o quadro de segurança europeu e neutralizar as estratégias de integração euroasiáticas. Em ambos os casos, os resultados são o reforço da tendência neutralista europeia, que evoca um gaullismo franco-alemão e a nostalgia da grandeza perdida da Europa.

Com efeito, nem o eixo franco-alemão, nem a União Europeia como um todo, têm condições para ser o “fiel da balança” na competição estratégica entre as principais potências europeias. Desde logo, as divergências entre a França e a Alemanha no domínio da política internacional são constantes e só podiam ser conjuntamente ultrapassadas numa situação de ruptura em que os Estados Unidos abandonassem a NATO, o que está excluído nos próximos quatro anos. Por outro lado, se a União Europeia não consegue definir uma política comum nem em relação à Rússia, nem em relação à China - só as necessidades de encontrar consensos internos fazem com que os documentos oficiais europeus podem justificar a classificação do principal parceiro comercial da União Europeia como “um “parceiro estratégico, um rival sistémico e um competidor económico” -, muito menos pode definir uma estratégia conjunta em relação aos Estados Unidos e à NATO: uma parte dos Estados membros é mais próxima de Washington do que de Bruxelas. Por último, na melhor hipótese, o peso estratégico limitado do eixo franco-alemão e da União Europeia pode tornar possível uma função de mediador nos conflitos entre as grandes potências, substancialmente diferente da função de equilibrador.

O primeiro factor que pode viabilizar essa linha neutralista é a consolidação das estratégias regionalistas da Alemanha e da França, unidas na construção de uma União Europeia politicamente homogénea e concentrada na Europa continental, que precisa de formar uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) para substituir a NATO e para se imunizar dos perigos conjugados do populismo nacionalista e da interferência externa das grandes potências, incluindo os Estados Unidos, a Rússia e a China.

Nesse quadro, a Alemanha passa a ser uma potência nuclear, não só porque as capacidades alemãs nesse domínio da dissuasão estratégica são indispensáveis para assegurar uma credibilidade mínima da defesa europeia, mas também porque os responsáveis políticos alemães não podem aceitar substituir a garantia nuclear norte-americana pela garantia nuclear francesa. Desde logo, só os Estados Unidos podem contrabalançar a

todos os níveis as capacidades nucleares da Rússia. Por outro lado, as propostas francesas sobre um quadro de decisão nuclear conjunta franco-alemã não têm a menor credibilidade: as decisões existenciais sobre o destino nacional não podem ser partilhadas por dois Estados separados. Por último, o fim da Aliança Atlântica legitima a mudança de estatuto da República Federal, cuja nova capacidade nuclear é a pedra-de-toque da sua própria autonomia estratégica, tato como da autonomia estratégica europeia.

O segundo factor relevante é a escalada na competição estratégica entre os Estados Unidos e a China, a par do declínio relativo da Rússia. Nesse contexto, os Estados Unidos têm de se concentrar na competição estratégica com a China na frente asiática e não têm condições para impedir a deriva neutralista europeia e a transformação nuclear da Alemanha; a Rússia, entre a crise económica e as dificuldades crescentes para impor a sua preponderância hegemónica no espaço post-soviético, não tem condições para impedir a violação dos termos da unificação alemã e a superioridade do seu dispositivo estratégico nuclear nos próximos anos garantem a sua segurança perante a Alemanha e a nova Comunidade Europeia de Defesa.

O terceiro factor é o relativo isolamento estratégico da Grã-Bretanha e a neutralização da sua aliança com a França, demasiado dependente da Alemanha e refém das suas ilusões sobre a “soberania europeia”. Sem poder contar com o peso decisivo dos Estados Unidos, a principal potência militar europeia não tem condições estratégicas para reconstituir uma “pequena NATO” para integrar os Estados periféricos que queiram escapar ou possam ser excluídos da Comunidade Europeia de Defesa - a Turquia, por exemplo. No mesmo sentido, a intensidade crescente da competição entre os Estados Unidos e a China na frente asiática tende a tornar a segurança britânica mais dependente da segurança europeia e, no limite, a Grã-Bretanha pode ser forçada a definir um arranjo bilateral com a nova Comunidade Europeia de Defesa, como teve, no passado, com a CED original.

## A ALIANÇA GERMANO-RUSSA

A Alemanha e a Rússia partilham uma história secular de tentativas separadas falhadas de ordenar a Grande Europa, que marcaram as guerras hegemónicas do século XX. Não obstante, a complementaridade estratégica as afinidades políticas e culturais entre as duas grandes potências continentais não deixaram de existir, à espera de uma conjuntura favorável.

Nos últimos trinta anos, a Alemanha volta a ser um Estado soberano, é reconhecido como uma “potência normal” pelos seus pares e reconstitui a sua posição como a principal potência central, a “potência do meio” entre a Europa ocidental e a Europa Oriental. Todavia, a sua autonomia estratégica continua limitada pela dependência dos Estados Unidos, cuja garantia da defesa alemã e europeia perde credibilidade no contexto da sua competição com a China e cuja fiabilidade política está posta em causa pela instabilidade política e institucional.

Nesse contexto, a Alemanha tem de se transformar numa potência nuclear para poder assegurar autonomamente a sua própria defesa e consolidar a sua posição como grande potência, mas essa decisão fundamental pode provocar uma mudança na balança europeia.

O primeiro factor é a decisão da França. A metamorfose nuclear da Alemanha demonstra que a estratégia de integração europeia é um instrumento para a restauração da hegemonia da potência central, o que invalida essa via como uma forma de constituir uma União Europeia post-hegemónica, em que a “soberania europeia” amplifica a soberania francesa. O reconhecimento do falhanço definitivo da estratégia francesa de contenção da ascensão da Alemanha obriga França a definir uma estratégia alternativa para contrabalançar o seu rival europeu: se os Estados Unidos estão reféns da competição com a China, a França tem de mobilizar a Grã-Bretanha ou a Rússia e, se possível, ambos, para contrabalançar a Alemanha - e, adicionalmente, deve poder contar com os Estados da Europa do Sul ao seu lado para contrapor uma União Latina à ressurgência germânica.

O segundo factor é a decisão da Rússia. Desde logo, Moscovo pode legitimar a mudança alemã num quadro de convergência estratégica entre as duas potências continentais europeias, unidas na construção de uma Grande Europa, a única alternativa disponível para contrabalançar a emergência de uma Grande Eurásia cujo centro é a China. Nessas circunstâncias, os Estados Unidos podem reconhecer que as condições de contenção da grande potência asiática reclamam a separação entre a China e a Rússia, apesar do preço da aliança germano-russa ser o fim da sua aliança com a Alemanha. Paralelamente, a União Europeia pode sobreviver residualmente em torno da Alemanha para se tornar uma parte integrante da Grande Europa.

O terceiro factor é a decisão da Grã-Bretanha. A reconstituição da **Entente Cordiale** não é fácil, mas pode ter a benção dos Estados Unidos e tornar possível preservar uma Aliança Atlântica mais pequena, mais atlântica e mais pobre e menos continental, menos exposta na sua fronteira oriental e com menos conflitos com a Rússia, cujo alinhamento com a Alemanha é um passo positivo na estratégia de contenção da China em que devem convergir o conjunto das democracias. Mas, obviamente, a NATO e a União Europeia deixam de ser o que eram no passado para dar lugar a uma nova divisão da Europa, mais benigna na medida em que não implica uma confrontação estratégica, nem uma oposição ideológica, mas tão só o regresso aos alinhamentos flexíveis da balança multipolar europeia.