

A posição internacional da União Europeia

Carlos Gaspar



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

ÍNDICE

I. A balança triangular	4
II. Os cenários Europeus	16
Berlim-Moscovo-Pequim	18
Berlim-Paris-Londres	19
Washington-Berlim-Tóquio	19

A posição internacional da União Europeia e das principais potências europeias - a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha - é condicionada pela competição estratégica entre os Estados Unidos, a China e a Rússia, que define a balança central do sistema internacional.

No post-Guerra Fria, a preponderância dos Estados Unidos garantia aos seus aliados europeus o acesso da União Europeia ao centro da política internacional. O primado norte-americano, a par do retraimento da Rússia e do isolamento da China, suspendeu a luta pelo poder entre as grandes potências e valorizou a dimensão económica na competição internacional. Nesse quadro, a União Europeia era, naturalmente, o segundo pólo na balança geo-económica e, de resto, os mais optimistas ainda não desistiram de considerar a competição tripolar entre Washington, Pequim e Bruxelas como o eixo central da política internacional.

Não obstante, esse contexto excepcional foi ultrapassado quando o retraimento estratégico dos Estados Unidos, na sequência da débâcle iraquiana e da crise financeira de 2008, abriu portas à ressurgência paralela da Rússia e da China como potências revisionistas e acelerou a erosão da ordem liberal internacional. Essa mudança, marcada pela viragem ofensiva nas estratégias chinesa e russa, precedeu a estratégia de contenção da principal potência asiática que se tornou a prioridade da política norte-americana nos últimos quatro anos.

A bipolarização entre os Estados Unidos e as duas grandes potências revisionistas não só remete as potências europeias para uma posição secundária na política internacional, como prejudica a União Europeia, cuja posição central se perde com a subalternização da balança geo-económica, que passou a ser subsidiária da competição triangular entre Washington, Pequim e Moscovo. A Alemanha, a França e a Grã-Bretanha não têm um estatuto comparável ao das três principais potências internacionais e, como a União Europeia não é uma entidade soberana, não tem um lugar próprio numa competição que subordina as outras dimensões relevantes das relações internacionais à balança geopolítica. Nesse contexto, a autonomia estratégica das potências europeias e da União Europeia é condicionada pelo novo triângulo dominado pelos Estados Unidos, a China e a Rússia e está posta em causa na luta pelo poder entre as principais potências, que voltou a dominar a política internacional.

A BALANÇA TRIANGULAR

O regresso da competição entre as grandes potências é, simultaneamente, um regresso à normalidade na política internacional e uma mudança radical na ordem liberal construída pelos Estados Unidos durante o século XX.

O modelo de ordenamento ocidental começou por se consolidar como uma ordem separada na comunidade de segurança pluralista do Atlântico Norte depois da derrota na ordem imperial da Alemanha nazi na II Guerra Mundial. Mas, depois da derrota da ordem imperial da Rússia comunista na Guerra Fria, a ordem liberal parecia ter condições para integrar a comunidade internacional como um todo. Em 1991, face ao declínio da Rússia e ao isolamento político da China, a concentração de poder nos Estados Unidos - o "momento unipolar" - justificava essa confiança histórica: os únicos competidores da principal potência internacional eram a Alemanha (ou a União Europeia) e o Japão, ambos aliados dependentes dos Estados Unidos.

Trinta anos depois, o declínio norte-americano é a consequência natural da preeminência sem precedentes dos Estados Unidos. A sua capacidade para integrar a China e a Rússia no "sistema americano" era essencial para adiar essa evolução previsível: a entrada da Rússia no G7-G8, ou o acesso da China à Organização Mundial do Comércio (OMC), marcaram o reconhecimento da legitimidade dos Estados Unidos como a potência ordenadora do sistema internacional pelas duas grandes potências continentais. Porém, o "revisionismo hegemónico" norte-americano, precipitado pelos atentados terroristas islâmicos do "11 de Setembro" e pela vontade de promover a democratização internacional, não só tornou insustentável o "fardo imperial" dos Estados Unidos no Médio Oriente, como dividiu a comunidade transatlântica e, ao mesmo tempo, consolidou a convergência entre a Rússia e a China.

A democratização manu militari do Iraque - uma caricatura da democratização da Alemanha e do Japão no post-Guerra - só podia falhar e desfez o consenso internacionalista. A Alemanha arrastou a França para uma frente com a Rússia (e a China) - o "Eixo da Paz" - contra a intervenção militar dos Estados Unidos (e da Grã-Bretanha) no Iraque, sob o falso pretexto de neutralizar as armas de destruição maciça na posse do déspota local. A Rússia e a China, cujos regimes autoritários estavam sob a ameaça da estratégia global de democratização, consolidaram a sua "parceria estratégica" e institucionalizaram a Organização de Cooperação de Shanghai (OCS) para isolar o espaço euro-asiático.

O desastre da ocupação militar do Iraque e a crise financeira de 2008 confirmaram os limites do poder dos Estados Unidos. A eleição presidencial é o sinal da viragem norte-americana: a recuperação económica é prioritária e, pela primeira vez desde a II Guerra Mundial, as obrigações internacionais da principal potência internacional passaram a estar subordinadas ao primado da política interna. O Presidente Barack Obama resumiu a nova linha numa frase - "nation-building begins at home" - e assumiu uma estratégia de retraimento que diminuiu drasticamente a presença internacional dos Estados Unidos, com a retirada das tropas norte-americanas do Iraque, o fim da promoção da democracia e das intervenções militares externas, a redução dos orçamentos de defesa e a devolução de responsabilidades aos aliados europeus.

A viragem é posta à prova pelo Presidente Vladimir Putin na Síria e na Ucrânia e pelo Presidente Xi Jinping nos mares da China. Os Estados Unidos desistem de intervir militarmente nos conflitos do Médio Oriente, onde a Rússia se revela como uma potência internacional para desmentir Obama, que a tinha classificado como uma mera "potência regional" depois da invasão da Crimeia; deixam a questão ucraniana nas mãos da Alemanha e da França, com um reforço simbólico das capacidades da NATO; e respondem à reivindicação da soberania chinesa sobre as ilhas Senkaku (Diaoyu) e os recifes do mar da China do Sul com o reforço simbólico da aliança com o Japão e da presença militar norte-americana no Pacífico.

O pivot asiático na estratégia norte-americana desvaloriza a Europa e o Médio Oriente e reconhece a China como a única grande potência que pode vir a pôr em causa o primado dos Estados Unidos. Mas Obama considerou impossível retomar uma estratégia de contenção para travar a ascensão chinesa: ao contrário da União Soviética, a China comunista está integrada na economia internacional e a interdependência entre as duas maiores economias mundiais tornava proibitivos os custos de um confronto com a grande potência asiática.

A China, pela sua parte, reconhece a crise financeira de 2008 como o sinal da decadência irreversível dos Estados Unidos. A tese benigna da “ascensão pacífica” da nova grande potência é substituída pelo «sonho chinês» de Xi Jinping, que quer restaurar a velha posição do Império do Meio como o centro do mundo. A viragem ofensiva, confirmada pela nomeação de Xi Jinping como Secretário-Geral do Partido Comunista, marca uma ruptura com a linha defensiva de Deng Xiaoping, no triplo sentido em que renuncia à direcção colectiva na política interna, em que aceita a confrontação bipolar com os Estados Unidos na política externa, e em que assume a demonstração de poder como parte integrante da estratégia de consolidação do regime comunista e da expansão internacional da China.

O projecto das “Rotas da Seda” (rebaptizado como a Belt and Road Initiative), anunciado por Xi Jinping logo a seguir à sua tomada do poder em 2012 e inscrito nos Estatutos do Partido Comunista da China, resume a nova estratégia, que visa inverter o ciclo de ocidentalização. Com efeito, a Rota da Seda terrestre, anunciada no Kazaquistão, na Ásia Central, refaz a viagem de Marco Polo de Oriente para Ocidente, enquanto a Rota da Seda marítima, anunciada em Jakarta, entre o Pacífico e o Índico, refaz a viagem de Vasco da Gama no mesmo sentido inverso - mais tarde, a Rota da Seda polar confirma o sentido geral das suas predecessoras, cujo destino principal é a Europa e cujo propósito é restaurar o primado histórico da China e da Ásia. O projecto “China 2025” define as áreas prioritárias que devem impor a supremacia chinesa nas novas tecnologias, incluindo as telecomunicações, cruciais para completar a estratégia de conectividade das Rotas da Seda à escala continental e estruturar as esferas de influência tecnológicas indispensáveis para garantir a futura preponderância internacional da China. A “estratégia dos centenários”, que quer consolidar uma sociedade chinesa com um nível médio de prosperidade em 2021 - os cem anos do PC da China - e substituir os Estados Unidos como a principal potência internacional até 2049 - os cem anos da República Popular da China - definem o calendário do “rejuvenescimento” do antigo império no século XXI.

A determinação chinesa não pode ser subestimada. Desde logo, o processo acelerado de modernização económica e social representa uma grande transformação da China, que voltou a ser a maior potência asiática e cuja posição como a segunda economia mundial e o principal parceiro do conjunto dos Estados asiáticos (e da Rússia) alterou os equilíbrios regionais. A emergência de uma “Grande Ásia”, unida pelas tensões entre Pequim, Tóquio e Nova Delhi, é uma consequência da ressurgência da China, disposta a contestar pela força as linhas de demarcação terrestres, aéreas e marítimas que a separam da Índia e do Japão. O reforço da capacidade de dissuasão estratégica; o desenvolvimento das capacidades de interdição nos espaços marítimos contíguos ao território continental; a instalação de bases aéreas e navais em aterros construídos nos recifes do mar do Sul da China; e a prioridade atribuída à criação de uma marinha de guerra transoceânica, com capacidade para projectar o seu poder no Pacífico e no Índico - a primeira base naval da China em território estrangeiro está instalada no Djibouti - confirmam a decisão chinesa de confrontar os Estados Unidos, nomeadamente em Taiwan, e de pôr em causa o estatuto da grande potência ocidental como potência asiática.

Mais importante, a China de Xi Jinping consolidou a aliança com a Rússia de Putin. A nova aliança, cuja existência é negada tanto por Pequim, como por Moscovo e, por vezes, também por Washington e por Berlim, pode ser decisiva quer para contrabalançar a principal potência internacional no triângulo estratégico central, quer para garantir um quadro de estabilidade no hinterland continental, sem o qual a China não se pode concentrar na sua estratégia de competição bipolar com os Estados Unidos.

A Rússia foi a primeira a reconhecer a dinâmica revisionista de expansão da China, que representa, simultaneamente, uma ameaça existencial à sua segurança e à sua integridade territorial e uma oportunidade para recuperar o seu estatuto como uma grande potência.

Com efeito, tudo indica que os responsáveis russos anteciparam o fim do debate interno entre os responsáveis chineses e a sua decisão de iniciar uma viragem ofensiva, consolidada em 2012 com a escolha de Xi Jinping. Sem ilusões sobre a posição da China como um “parceiro responsável” da ordem liberal, Putin inicia paralelamente a sua própria estratégia ofensiva: trava a intervenção militar norte-americana na Síria contra os seus aliados locais; força Kiev a escolher entre Moscovo e Berlim (ou Bruxelas) e a cancelar os acordos de associação com a União Europeia; resolve anexar a Crimeia e rejeitar os acordos multilaterais que definem os termos da paz no fim da Guerra Fria, assim como os princípios mais elementares da soberania westfaliana e do direito internacional; e forma o “arco de crises” - do Ártico ao mar Báltico e do mar Negro ao Mediterrâneo - para desestabilizar permanentemente a Alemanha e a União Europeia.

Desde logo, a finalidade da estratégia russa é garantir o seu reconhecimento como uma das três grandes potências, tanto por Washington, como por Pequim: a anexação da Crimeia, a guerra híbrida na Ucrânia Oriental e as intervenções na Guerra da Síria ou na Líbia são demonstrações de força que revelam uma capacidade superior em correr riscos políticos, diplomáticos e militares, de modo a compensar as vulnerabilidades patentes da Rússia no domínio económico. Por outro lado, a oposição ao Acordo de Associação da Ucrânia com a União Europeia confirma a nova prioridade atribuída à formação da União Euroasiática no espaço post-soviético, cujas fronteiras devem estar bem definidas quer na marca ocidental, quer na marca oriental. Por último, a estratégia de ruptura consumada na Crimeia precipita o pivot oriental da Rússia, cuja “parceria estratégica” com a China se aprofunda significativamente desde 2014.

As sanções dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão, impostas na sequência da anexação da Crimeia e agravadas depois da destruição do avião de passageiros da Malaysia Airlines no espaço aéreo ucraniano por militares russos, tornam possível justificar internamente a viragem asiática da Rússia como uma estratégia inevitável. O rapprochement entre Moscovo e Pequim garante a convergência das estratégias revisionistas das duas grandes potências continentais, alargada ao Irão no quadro da Guerra da Síria.

Bem entendido, a entente sino-russa não significa o regresso da inocência nas relações entre a China e a Rússia, que foram inimigos, adversários, rivais e aliados ao longo da história. Mas vale a pena sublinhar, em primeiro lugar, a persistência da “frente única” das duas autocracias contra as estratégias ocidentais de democratização e contra a ordem liberal das democracias ocidentais, onde nem a “democracia soberana” russa, nem o regime comunista chinês podem ser reconhecidos como membros de parte inteira (as afinidades entre os dois regimes são escassas, excepto na vontade dos chefes respectivos em impor constitucionalmente a decisão de se perpetuarem no poder); em segundo lugar, a consistência da frente comum das duas potências continentais contra a principal potência marítima que domina a política internacional, impõe as suas regras na globalização e confina a capacidade de expansão, territorial ou normativa, da China e da Rússia, cuja divisão só pode beneficiar a parte mais forte na competição triangular; e, em terceiro lugar, a relevância das complementaridades entre a China, que tem vantagem em garantir o acesso às reservas energéticas e à tecnologia militar russa, mais avançada no domínio dos sistemas de armas nucleares, da exploração espacial, dos mísseis intercontinentais ou dos submarinos, e a Rússia, que quer poder tirar partido da dinâmica económica chinesa e ter acesso a domínios críticos de inovação tecnológica.

Mais importante, a Rússia de Putin desistiu da “Grande Europa” de Lisboa a Vladivostok e quer construir uma nova ordem continental na “Grande Eurásia” com a China de Xi Jinping como a alternativa à ordem marítima euro-atlântica dos Estados Unidos, cuja recessão está patente nas divisões crescentes entre as democracias ocidentais dos dois lados do Atlântico.

Os responsáveis russos não negam, nem rejeitam a hegemonia chinesa na ordem euro-asiática - uma hegemonia limitada enquanto a superioridade nuclear russa puder garantir a integridade do velho império europeu -, mas querem integrar a nova grande potência asiática num quadro regional multilateral onde também têm lugar a Índia (que já se tornou membro da OCS pela mão da Rússia), o Irão e a Turquia, ou mesmo o Japão e a Alemanha. Nesse contexto, a estratégia russa de aliança com a China é uma forma de enquadrar a ressurgência do velho império oriental num quadro alargado onde a preeminência da principal potência asiática pode ser contrabalançada por um conjunto de potências relevantes.

A estratégia da Rússia, tal como a da Índia, do Japão ou da Alemanha, segue o paradigma lógico da balança do poder, mas a estratégia da China, tal como a dos Estados Unidos, segue o paradigma ideológico da hegemonia. Nesse quadro, a Rússia pode querer ser o fiel-da-balança, ou tão-só o mediador numa competição estratégica polarizada entre os dois candidatos à hegemonia mundial, mas os Estados Unidos, tal como a China, querem dispor da Rússia como o seu aliado menor na confrontação bipolar.

Os Estados Unidos responderam à ofensiva revisionista com a revisão da sua estratégia internacional depois da última eleição presidencial. Por certo, numa linha de continuidade com o seu predecessor, o Presidente Donald Trump quer consolidar o retraimento estratégico norte-americano e o primado da política interna - "America First" é a sua palavra-de-ordem. Pese embora a sua retórica, Trump é o primeiro Presidente do post-Guerra Fria que não iniciou, nem envolveu os Estados Unidos em nenhuma nova guerra.

A doutrina nacionalista, tal como os partidários da estratégia de off-shore balancing, defende que os Estados Unidos não podem simultaneamente sustentar os custos elevados da ordem liberal, incluindo alianças como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) ou acordos multilaterais como a Parceria Trans-Pacífico (TPP), e mobilizar os recursos indispensáveis para conter as potências revisionistas - a nova Estratégia de Segurança Nacional define a China e a Rússia como as principais ameaças à preponderância norte-americana.

Na mesma linha de continuidade, Trump reconhece a Ásia como o novo centro de gravidade da política internacional e, nesse sentido, tende a desvalorizar tanto a Europa, como o Médio Oriente, ambas regiões secundárias na hierarquia das prioridades da estratégia norte-americana. Dito isso, a sua estratégia asiática é inovadora. Desde logo, reconhece a emergência da "Grande Ásia" e a necessidade de contrapor à ressurgência da China como a principal potência regional e à sua projecção naval uma rede de alianças na orla marítima que possa dominar o Índico e o Pacífico - "Indo-Pacífico" é a nova designação que substitui a "Ásia-Pacífico" nos documentos norte-americanos. Por outro lado, concentra-se na formação da nova coligação regional, que inclui a Índia ao lado dos aliados tradicionais, como o Japão e a Austrália. O QUAD asiático, que está a tomar forma como um quadro de consultas quadripartido de alto nível, combina parcerias e alianças bilaterais e trilaterais entre as quatro potências que convergem na necessidade de conter a ascensão da China e impedir a emergência de uma Ásia unipolar. Por último, os perigos da interdependência entre os Estados Unidos e a China passaram a ser reconhecidos como uma vulnerabilidade crítica para a segurança nacional e Trump decidiu impor uma estratégia de desacoplamento para cortar o nó górdio da interdependência económica e tecnológica das duas maiores economias mundiais. Nesse quadro, os Estados Unidos assumem que a China (e não a Rússia) é a ameaça principal ao primado norte-americano e a prioridade de Washington passou a ser a estratégia de contenção da ascensão chinesa, que merece o consenso do Presidente e do Congresso dos Estados Unidos e a convergência entre os dois principais partidos.

Contra as previsões dos mais cépticos, a viragem na estratégia norte-americana consolidou-se em todas as dimensões e a estratégia de contenção da China tornou-se o eixo central da política externa norte-americana, cuja continuidade está assegurada pelo novo consenso bipartidário. A escalada das tarifas, a queda dos investimentos ou as limitações impostas no acesso às tecnologias mais avançadas demonstraram que os Estados Unidos

estavam preparados para impor o primado dos interesses nacionais contra a política de abertura e a dinâmica de integração típicas da globalização. No mesmo sentido, os Estados Unidos assumiram o conceito das esferas de influência tecnológicas e mobilizaram os aliados contra a penetração chinesa das infraestruturas de telecomunicações da próxima geração (5G); suspenderam o Tratado sobre os Mísseis Intermédios (INF) que limitava a capacidade norte-americana (e russa) para contrabalançar o número crescente de mísseis nucleares de alcance intermédio chineses e prejudicava, entre outras, a credibilidade da dissuasão estratégica na defesa de Taiwan; secundaram as decisões do Tribunal da Haia que não reconhecem as reivindicações fundamentais de Pequim nos mares da China do Sul - um precedente na regra norte-americana de não tomar posição sobre disputas territoriais - e intensificaram as operações navais de liberdade da navegação (FONOPS) nesse espaço marítimo; e quiseram estar na primeira linha de defesa do status quo em Hong Kong, posto em causa pela nova Lei de Segurança imposta pelas autoridades centrais à Região Administrativa Especial.

Os primeiros seis meses da epidemia COVID-19 confirmaram a escalada nas tensões entre os Estados Unidos e a China e a tendência para uma bipolarização que opõe Washington a Pequim e a Moscovo, cuja parceria estratégica se consolidou nesse processo. Essa clivagem, acentuada pela estratégia de desacoplamento tecnológico e económico das duas maiores potências internacionais, pode inverter a dinâmica de integração global que prevaleceu no período em que a preponderância unipolar dos Estados Unidos tinha condições para garantir a ordem liberal multilateral. Sem a “unipolaridade multilateral”, fica aberta a transição para um quadro de competição multipolar onde cada uma das principais potências procura impor o seu próprio modelo de ordenamento nas respectivas esferas de influência regional, cujas linhas de demarcação estão em jogo na competição tripolar.

Nesse contexto, a dinâmica de globalização está a ser prejudicada pela lógica proteccionista das novas políticas económicas, incluindo os programas nacionais (ou europeus) de resposta à crise económica provocada pela pandemia do COVID-19. No mesmo sentido, a unidade da ordem internacional, garantida pela supremacia norte-americana, pode dar lugar a uma estrutura arquipelágica onde as regiões podem ganhar autonomia estratégica, institucional e identitária, mas são disputadas pelas grandes potências com vocação para ordenar os espaços regionais numa escala continental.

A competição entre os Estados Unidos e a China e a Rússia evoca, inevitavelmente, uma nova Guerra Fria. A referência à divisão entre as duas superpotências do post-Guerra é inapropriada por razões óbvias: a luta entre Washington, Pequim e Moscovo define uma balança triangular cujos mecanismos são radicalmente diferentes do equilíbrio bipolar e está mais próxima de uma competição entre hegemonias decadentes do que da oposição entre os dois grandes vencedores da II Guerra Mundial.

Mas a analogia pode ser pertinente em três domínios - em primeiro lugar, na garantia de que a dissuasão nuclear continua a impedir uma ascensão suicida aos extremos, embora a probabilidade de um confronto militar directo entre as principais potências seja maior numa estrutura tripolar do que na repartição bipolar do poder; em segundo lugar, na mobilização total dos Estados Unidos contra a nova ameaça chinesa que vai pôr à prova a sua vontade nacional, no plano interno, e as suas alianças europeias e asiáticas, no plano externo; e, em terceiro lugar, na definição do estatuto estratégico da Alemanha e da Europa, cujo alinhamento pode voltar a ser decisivo para determinar quem é o vencedor na luta pelo poder, os partidários da hegemonia ou os defensores do equilíbrio internacional.

O COCKPIT EUROPEU

Mais do que as elites europeias, apesar dos avisos do Presidente Emmanuel Macron sobre os malefícios da “inocência europeia”, tanto as elites chinesas, como as elites russas, e mesmo as elites norte-americanas, reconhecem o teatro europeu como o centro decisivo da sua disputa.

A Rússia parece ser o jogador mais subtil, no sentido em que tem conseguido determinar as prioridades da segurança da Alemanha, da Grã-Bretanha, da França e dos membros europeus da NATO e da União Europeia como um todo desde a anexação da Crimeia.

A pressão estratégica de Moscovo sobre as democracias europeias é permanente ao longo do “arco de crises” que se estende desde o Ártico, onde a Rússia controla as novas rotas marítimas entre a Europa e a Ásia, ao mar Báltico, onde a sua capacidade de interdição do acesso aliado deixa a Lituânia, a Estónia e a Letónia à mercê de uma repetição do cenário de invasão da Crimeia; desde o exclave de Kaliningrad à península da Crimeia, onde se concentram os novos mísseis nucleares de alcance intermédio que ameaçam a Alemanha e os Estados da Europa Central e Oriental; desde a Ucrânia, onde a “guerra híbrida” imposta pelas milícias separatistas russas garante a instabilidade constante do maior Estado do seu “estrangeiro próximo”, ao mar Negro, onde o seu domínio incontestado contribui para a deslocação dos alinhamentos da Turquia; desde a Síria, onde a sua intervenção militar decisiva garantiu a vitória ao regime alawita, à Líbia (uma velha reivindicação de Stalin, que em Yalta reclamava para si as colónias italianas), onde prolonga a sua penetração do Mashrek para o Magreb, e ao Mediterrâneo, onde instalou bases navais e aéreas em Tartus e Latakia.

Os ataques cibernéticos, os assassinatos de dissidentes na Grã-Bretanha ou na Alemanha, as manobras de desinformação na imprensa europeia, as interferências políticas a favor do Brexit ou nas eleições presidenciais francesas, e a manipulação dos partidos populistas sem ideologia definem o padrão das relações entre a Rússia e a Europa Ocidental. A segurança europeia está refém da estratégia ofensiva de Putin na Ucrânia, onde a Alemanha e a França tentam mediar o conflito entre Moscovo e Kiev; nas Repúblicas bálticas, onde a Grã-Bretanha e a Alemanha, ao lado dos Estados Unidos e do Canadá, assumiram responsabilidades militares especiais no quadro da NATO; e no Médio Oriente e no Norte África, onde a França e a Grã-Bretanha continuam a ter uma presença militar e cuja desestabilização pode provocar novas vagas de atentados terroristas ou de refugiados em direcção à Europa. Enquanto persistir esse quadro geral, a Rússia (e não a China) tende a ser vista como a ameaça principal à segurança europeia.

A ruptura da Rússia com os aliados ocidentais marcou uma viragem na estratégia seguida desde que a União Soviética de Mikhail Gorbachev iniciou a segunda détente e tornou possível a deposição dos regimes comunistas na Europa Central e Oriental, a unificação da Alemanha e a dissolução do Pacto de Varsóvia. Tanto o Presidente Boris Yeltsin, como os seus sucessores, definiram como prioritária a estratégia de integração na ordem internacional dominada pelos Estados Unidos e pelos aliados europeus, necessária para assegurar o reconhecimento formal da Rússia post-soviética como uma grande potência.

Nesse quadro, os Estados Unidos e a Alemanha eram os parceiros mais importantes da Rússia: Washington garantiu o estatuto da Rússia como membro permanente do Conselho de Segurança e como único sucessor nuclear da União Soviética, num quadro de paridade formal entre as duas potências; Berlim financiou a retirada das tropas soviéticas da Alemanha, que voltou a ser o principal parceiro económico da Rússia e um dos maiores clientes dos seus produtos energéticos. Quando os Estados Unidos e a Alemanha integraram o conjunto das democracias post-comunistas da Europa Central e Oriental, incluindo a Lituânia, a Estónia e a Letónia, na NATO e na União

Europeia para garantir a estabilidade na marca oriental, negociaram com a Rússia os termos de referência estratégicos e militares do alargamento da Aliança Atlântica, inscritos no Acto Fundador NATO-Rússia.

Nos anos seguintes, o rapprochement entre a Alemanha a Rússia ficou manifesto em sucessivas crises. O Chanceler Gerhard Schroeder e o Presidente Jacques Chirac formaram com Putin um “Eixo da Paz” contra a decisão do Presidente George W. Bush de invadir o Iraque. A Chanceler Angela Merkel e o Presidente Nicolas Sarkozy opuseram-se a Bush quando os Estados Unidos quiseram iniciar o processo de adesão à NATO da Ucrânia e da Geórgia. Pela sua parte, Putin defendeu a criação de uma “Grande Europa” de Lisboa a Vladivostok e o Presidente Yuri Medvedev propôs a reestruturação do espaço euro-atlântico com três pólos, em Washington, Berlim (ou Bruxelas) e Moscovo.

A viragem russa é precipitada pela interferência norte-americana na eleição presidencial de Putin em 2012, que serviu para legitimar a interferência russa na eleição presidencial dos Estados Unidos em 2016: entre uma coisa e a outra, as condições políticas para o reset nas relações entre Washington e Moscovo ficaram duradouramente prejudicadas.

No intervalo, Putin decidiu iniciar a sua estratégia de ruptura com uma crise europeia. A Rússia forçou a Ucrânia a desistir dos acordos de associação com a União Europeia, incompatíveis com a sua integração na União Euroasiática, mas o Presidente ucraniano não pôde resistir ao levantamento da oposição interna e a sua deposição foi o sinal para a anexação russa da Crimeia e para o início de uma “guerra híbrida” na Ucrânia Oriental, que alteraram radicalmente o quadro da segurança europeia no post-Guerra Fria.

As sanções impostas pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pelo Japão confirmaram a ruptura e a iniciativa da França e da Alemanha para criar um quadro de mediação diplomática entre a Rússia e a Ucrânia não impediu Putin de completar o seu “pivot oriental” e reforçar a “parceria estratégica” com a China de Xi Jinping em todas as dimensões, nomeadamente no domínio da segurança estratégica, com o acesso chinês às reservas siberianas e o reforço das suas capacidades militares convencionais e de dissuasão estratégica. A entente russo-chinesa manifesta-se à escala global na realização regular de manobras militares conjuntas, incluindo exercícios navais nos mares da China do Sul, no mar Báltico e no Mediterrâneo Oriental.

A viragem asiática da Rússia tem precedentes no princípio do século XX e na aliança sino-soviética nos anos cinquenta: em ambos os casos, a experiência teve péssimos resultados.

Não obstante, desde 2014, Putin decidiu jogar a fundo na aliança com a China, que substituiu rapidamente a Alemanha como o principal parceiro económico da Rússia.

Na nova aliança russo-chinesa, pela primeira vez, a balança do poder inclina-se decisivamente para a China em todas as dimensões cruciais, excepto na dimensão estratégica nuclear onde a Rússia tem um estatuto só comparável aos Estados Unidos. A diplomacia chinesa trata o parceiro russo como um par, mas nenhuma das partes pode ter dúvidas excessivas sobre a assimetria das relações entre os dois parceiros, que marca o fim da supremacia russa. Os analistas chineses estão autorizados a defender a transição internacional para um sistema bipolar cujos pólos são os Estados Unidos e a China - o que remete a Rússia, cujo declínio é considerado irreversível, para uma posição secundária na luta entre os dois únicos candidatos à hegemonia mundial. Pequim quer evitar uma nova détente entre Moscovo e Washington, sob pena de ruptura da aliança continental euroasiática.

Mas essa limitação não inclui os aliados dos Estados Unidos, incluindo a Alemanha e o Japão. Os analistas russos defendem um sistema multipolar onde a concertação entre as grandes potências deve ser possível e em que a Rússia e as potências europeias podem convergir numa estratégia comum de mediação para moderar

os seus respectivos aliados e evitar uma bipolarização do sistema internacional que pode forçar as potências secundárias, mesmo contra os seus melhores interesses, a tomar partido ao lado dos Estados Unidos ou ao lado da China.

A estratégia de mediação da Rússia é uma resposta à estratégia de equidistância da Alemanha em relação à luta pelo poder entre Washington, Pequim e Moscovo, expressa por Merkel quando a Chanceler alemã coloca Trump, Putin e Xi Jinping na mesma categoria como perturbadores da ordem liberal. No mesmo sentido, Berlim e Paris tomaram a iniciativa de formar uma “Aliança para o Multilateralismo” para salvar a ordem internacional ameaçada pelas potências soberanistas, incluindo os Estados Unidos, a China e a Rússia, que partilham uma visão instrumental das normas e das instituições multilaterais.

Obviamente, é difícil concretizar a hipótese de um fiel-da-balança colectivo, assente numa cumplicidade estratégica entre a Berlim e Moscovo para manipular a competição estratégica entre Washington e Pequim. Mas o reforço das posições antiamericanas na política europeia, que se alargaram a todos os quadrantes durante o mandato do Presidente Trump, acentua as clivagens internas que podem levar à fractura da NATO e da União Europeia. A divisão europeia é indispensável para dar credibilidade à estratégia russa de construção de uma “Grande Eurásia” que deve incluir Berlim, Moscovo e Pequim, as três potências que historicamente partilham o projecto de unificação continental.

Essa tendência é crucial para a Rússia, para a qual a alternativa é ser uma potência subordinada à China com os riscos existenciais correspondentes, sem excluir a perda de territórios no Extremo-Oriente russo. A Rússia é decisiva para realizar essa estratégia, no sentido em que voltou a ter a chave da segurança europeia desde a viragem ofensiva na Crimeia.

Dito isso, a possibilidade de neutralizar a Alemanha na competição bipolar é igualmente crítica para a China, cuja ascensão mobilizou os Estados Unidos e as outras potências asiáticas, incluindo a Índia e o Japão, para uma nova versão da estratégia de contenção da principal potência continental, que visa impedir a consolidação de uma Ásia unipolar.

A Rússia é uma potência europeia pela sua história e pela sua cultura. Pelo contrário, a China é uma civilização separada da civilização ocidental e a revolução nacionalista chinesa no século XX tem a sua origem nas Guerras do Ópio e a penetração do império Qing pelas potências europeias e pelo império japonês. Os Estados Unidos são os responsáveis pela sua integração na ordem internacional, quando o Presidente Franklin Roosevelt decidiu que a República da China devia ter lugar como membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas ao lado das potências vencedoras da II Guerra Mundial. A União Soviética garantiu a sua revelação como grande potência quando Stálin forçou a República Popular da China a intervir na Guerra da Coreia contra as forças norte-americanas das Nações Unidas.

A primeira intervenção da China na política europeia - o momento histórico em que Mao Tsetung manifestou a sua oposição a uma intervenção militar soviética na Polónia em 1956 - é posterior à tomada do poder pelo Partido Comunista da China, à sua aliança com a União Soviética e à sua integração no “campo socialista”. Depois da cisão sino-soviética e da normalização das relações bilaterais com os Estados Unidos, a China definiu uma posição original em relação à Europa Ocidental: em 1974, Deng Xiaoping vai às Nações Unidas anunciar a nova teoria dos “Três Mundos”, em que a Europa Ocidental e o Japão (o “Segundo Mundo”) são aliados da China (o “Terceiro Mundo”) contra as duas superpotências - o “social-imperialismo russo” e o “imperialismo norte-americano”. Para Pequim, é crucial impedir que a Europa Ocidental se possa inclinar para o lado da União Soviética. Nesse contexto, pela primeira vez na história, os responsáveis europeus reconhecem a China como um aliado estratégico contra a hegemonia soviética.

O ciclo reformista de Deng Xiaoping consolida a convergência da China com os Estados Unidos, o Japão e a Europa Ocidental. Os acordos com a Grã-Bretanha e com Portugal sobre a transferência de soberania em Hong Kong e em Macau confirmam o reconhecimento europeu da China como um parceiro estratégico e o seu peso crescente na política internacional. Na sequência do massacre de Tiananmen, os Estados Unidos, os aliados europeus e o Japão impõem sanções à China, sem querer forçar o seu isolamento. Portugal é o primeiro a retomar os contactos diplomáticos oficiais de alto nível e o regime de sanções vai ficar reduzido ao embargo à venda de armas, cuja continuidade é contestada pela maioria dos Estados europeus e assegurada apenas pela pressão diplomática dos Estados Unidos sobre os seus aliados.

O fim da União Soviética justificou uma estratégia defensiva - "esconder o nosso brilho" é a palavra-de-ordem de Deng - no processo acelerado de ascensão da China, cujo sucesso depende do acesso continuado aos mercados internacionais, aos investimentos externos e às tecnologias avançadas. Os principais parceiros da modernização da economia chinesa são as democracias industriais e, em primeiro lugar, os Estados Unidos, que antecipam a transformação política da China e abrem caminho à sua integração na ordem internacional como um "parceiro responsável" quando asseguram a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC).

A Alemanha e a União Europeia são parceiros cruciais da China, que mantinha relações políticas especiais com a Grã-Bretanha e com Portugal no quadro da transição em Hong Kong e em Macau. A República Popular da China, que formaliza as suas "parcerias estratégicas" bilaterais com as principais potências europeias e também com Portugal, vai passar a ser o primeiro fornecedor da União Europeia e o seu segundo maior mercado de exportação, sempre com um deficit a seu favor na balança comercial.

A Alemanha, que representa um terço das trocas comerciais e concentra a maior parte dos investimentos chineses na Europa, é o principal parceiro europeu da China. A República Popular da China e a República Federal da Alemanha, que têm em comum um passado trágico, a experiência traumática da divisão prolongada do Estado, a capacidade para se reinventarem com as mudanças internacionais e a vocação como potências exportadoras, constroem uma "relação especial" a todos os níveis. Os seus dirigentes têm reuniões políticas anuais ao mais alto nível - Merkel fez catorze cimeiras com o Presidente e o Primeiro Ministro chineses. A Alemanha partilha a tese da liberalização política da China como resultado da sua transformação económica e social: a fórmula "Wandel durch Handel" ("a mudança pelo comércio") resume a nova Ostpolitik alemã e evoca a fórmula e o espírito da velha Ostpolitik, cuja fórmula - "Wandel durch Annäherung" ("a mudança pela aproximação") - é o símbolo da paciência estratégica alemã, que esperou vinte anos pela liberalização política da RDA.

A paciência estratégica chinesa, que dominou o período de "ascensão pacífica" da China, chegou ao fim com a crise financeira de 2008. A crise é, simultaneamente, o momento em que a intervenção chinesa se revela decisiva para impedir a uma depressão económica global, e o momento em que os responsáveis chineses passam a considerar como irreversível a decadência ocidental - o sinal que justifica a sua viragem ofensiva. Na Europa, a mudança estratégica chinesa está patente na sua resposta às oportunidades criadas pela crise do Euro, em que Pequim não só compra títulos da dívida dos Estados mais vulneráveis, como investe em recursos estratégicos - na Grécia, o porto do Pireu, em Portugal, a EDP e a REN.

A nova estratégia ofensiva da China na Europa, consolidada por Xi Jinping, tem três objectivos principais: separar a Europa dos Estados Unidos, dividir a União Europeia e integrar Estados europeus no sistema alternativo que a China está a edificar à escala global. Desde logo, a China privilegia as relações bilaterais com os Estados europeus, para impedir uma estratégia comum da União Europeia que possa conter a sua estratégia de penetração política, económica e tecnológica. A interdependência é um instrumento estratégico da China para limitar as opções da Alemanha: o mercado chinês é o mais importante para a indústria automóvel e representa um milhão de postos de trabalho directos. Pequim tomou partido a favor da saída da Grã-Bretanha da União Europeia e tornou-se o parceiro de referência na construção da central nuclear em Hinkley Point. A China tem

capacidade para impedir a unanimidade no Conselho da União Europeia, necessária para condenar o regime comunista nas questões de direitos humanos ou para fazer frente com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha contra as violações do estatuto de Hong Kong. As divisões europeias estão manifestas no documento da Comissão Europeia que define a estratégia em relação à China, sucessivamente descrita como um “rival sistémico”, um “competidor económico” e um “parceiro estratégico”.

A estratégia chinesa recorre também ao “plurilateralismo” para dividir a Europa. Em 2012, criou o Forum 16+1, que reúne a China e dezasseis (dezassete desde a adesão da Grécia) Estados da Europa Central e Oriental, a maior parte dos quais são membros ou candidatos a membros da União Europeia. Uma tentativa posterior para organizar um Forum 6+1 na Europa do Sul, incluindo Portugal, a Espanha, a Itália, Grécia, Malta e Chipre, foi prejudicada pelo reconhecimento político da iniciativa como uma forma de dividir a União Europeia.

Paralelamente, a China tem uma presença crescente no “estrangeiro próximo” da Europa, nomeadamente no continente africano, que se conjuga com a presença russa para condicionar a reconstrução de um espaço estratégico euro-africano. O Forum China-África (FOCA) reúne a maioria dos Chefes de Estados e de Governo africanos numa cimeira anual em Pequim com o Presidente chinês; o Exército Popular de Libertação (EPL) tem milhares de soldados em missões das Nações Unidas no Sudão, no Sudão do Sul e no Mali, a Marinha de guerra chinesa tem uma base militar no Djibouti e participa nas missões internacionais contra a pirataria no Índico; a China é titular das dívidas de um certo número de países africanos, incluindo Angola, um dos seus principais fornecedores de petróleo; e é um dos principais investidores em África.

A Europa é o terminal geográfico e o destino político das novas Rotas da Seda, que confirmam a determinação da China em reordenar a “Grande Eurásia” através de uma estratégia de “interconectividade” que inclui redes de portos no Índico, no Mediterrâneo (Pireu, Rijeka, Haifa) e no Ártico (Kirkenes); caminhos-de-ferro que unem Chongqing a Duisburg e a Barcelona, passando pelo maior porto-seco do mundo, construído pelos chineses em Khorgos; e, sobretudo, redes de comunicações do ciberespaço. Essas infraestruturas físicas e digitais são alicerces de um sistema alternativo cujo centro é a nova China.

Em 2016, o sinal de alarme tocou na Europa quando grupos chineses quiseram comprar o mais avançado fabricante de robots (Kuka) e o mais sofisticado produtor de circuitos integrados (Aixtron) na Alemanha, o que provocou uma intervenção de Washington. Pequim estava apenas a cumprir o seu programa China 2025 que visa explicitamente fazer da China o país mais avançado do mundo num conjunto de domínios prioritários da próxima revolução industrial, com capacidade para impor as suas normas e criar as esferas de influência tecnológicas, cujas fronteiras não se subordinam ao princípio da contiguidade territorial.

No ano seguinte, a França iniciou o processo para submeter os novos investimentos chineses em domínios críticos para a segurança europeia à avaliação da Comissão Europeia. Em 2019, Macron chama Merkel e o Presidente da Comissão Europeia a Paris para participar na sua cimeira com Xi Jinping e fazer a demonstração possível da unidade europeia, posta à prova na escolha dos parceiros da 5G, a nova geração de telecomunicações que vai definir a infraestrutura digital das economias e das sociedades modernas.

Com efeito, através da Huawei, a China tem, à partida, uma posição forte nos concursos para a 5G em todos os principais Estados europeus. As duas empresas (Nokia e Ericsson) que têm a tecnologia mais avançada para a 5G são ambas europeias, mas têm dificuldades em competir comercialmente nos mercados europeus com a Huawei e em obter o apoio da Comissão Europeia, que se opôs à criação de uma grande empresa europeia concorrente das empresas chinesas e tratou a modernização das infraestruturas digitais como uma questão comercial.

Porém, Washington fez dessa questão, crucial para a autonomia estratégica das potências europeias, uma linha divisória. A definição das esferas de influência tecnológicas, nomeadamente no domínio das telecomunicações,

é crítica para a competição global entre os Estados Unidos e a China e o acesso da Huawei às redes de 5G nos países aliados passou a ser uma questão política decisiva: a Austrália, o Japão, o Canadá e a Índia foram os primeiros a excluir os sistemas chineses. Tal como no princípio da Guerra Fria, a Europa está no centro da luta pelo poder entre as grandes potências internacionais e, tal como no caso do Plano Marshall, que forçou a separação entre as democracias europeias e o bloco soviético, também no caso da Huawei, os Estados Unidos e a China vão forçar os Estados europeus a tomar posição entre dois campos. É impossível exagerar a relevância dessa escolha para a balança internacional.

Os Estados Unidos, bem entendido, têm uma relação única com a Europa. Desde logo, a União Americana começou por ser a “Europa do outro lado do Atlântico” e o código genético da República imperial é inseparável da identidade política e cultural da velha Europa. Por outro lado, a intervenção norte-americana salvou as democracias europeias na segunda Guerra dos Trinta Anos que destruiu a Europa no século XX. Por último, os Estados Unidos, numa atitude sem precedentes históricos, não só garantiram a defesa da Europa perante a ameaça da Rússia soviética, como aceitaram correr o risco de reconstruir a Europa Ocidental como um rival político e económico com capacidade para pôr em causa o seu primado internacional.

No post-Guerra Fria, as democracias ocidentais puderam preservar a sua aliança e expandir, sucessivamente, a NATO e a União Europeia para redefinir as fronteiras da democracia na Europa depois do recuo estratégico da Rússia. Os Estados Unidos e os seus aliados em conjunto eram os garantes da ordem liberal que se formou ao longo do “século americano”: o Primeiro Ministro Tony Blair defendia que a nova comunidade internacional tinha como centro esse pólo colectivo ocidental. Porém, com o “11 de Setembro”, o “Grande Médio Oriente” tomou o lugar da Europa na hierarquia das prioridades regionais dos Estados Unidos e justificou a tentativa do “revisonismo hegemónico” norte-americano para fundar uma nova ordem internacional assente, por um lado, num “concerto unipolar”, em que as grandes potências, incluindo a Rússia e a China, podiam convergir na luta contra as redes terroristas pan-islâmicas e, por outro lado, numa estratégia global de democratização, que ameaçava os regimes autoritários. Nesse contexto, as potências autocráticas convergiram entre si para garantir a sobrevivência dos seus regimes políticos, enquanto o pólo ocidental se fracturava, a pretexto da invasão anglo-americana do Iraque.

A crise transatlântica provocada pela Guerra do Iraque foi a pior desde a crise do Suez: os Estados Unidos, que condenaram a invasão anglo-francesa do Egipto para depor o regime nacionalista de Nasser, foram condenados pela França e pela Alemanha por invadirem o Iraque para derrubar o regime nacionalista de Saddam Hussein. A erosão da confiança estratégica entre os aliados é o resultado da crise iraquiana, não obstante os esforços de reconciliação que motivaram a presença da NATO que comandou a Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF) no Afeganistão. A crise financeira internacional exigiu uma resposta que incluiu não só os bancos centrais dos países do G7, mas também o Banco da China: o G7 foi substituído pelo G20, onde o número de parceiros asiáticos é igual ao número de parceiros europeus. O pivot asiático, em que a Ásia substituiu a Europa (e o Médio Oriente), completou a mudança na hierarquia das prioridades norte-americanas. A crise ucraniana alterou o quadro da segurança europeia e os Estados Unidos reforçaram a sua presença militar na NATO, para dar uma credibilidade mínima à garantia de defesa dos Estados bálticos e da Polónia, mas nem por isso deixaram de confirmar a nova prioridade asiática, quando o Presidente norte-americano alargou a garantia de defesa do Japão às ilhas Senkaku (Diaoyu), disputadas pela China.

Com Obama, o retraimento estratégico dos Estados Unidos foi acompanhado pela consolidação das alianças tradicionais e por uma devolução de responsabilidades aos aliados, nomeadamente à Alemanha. Com o seu sucessor, a mesma linha de retraimento antecipa uma revolução na política externa norte-americana: o regresso da luta entre as grandes potências significa que os Estados Unidos não podem continuar a suportar simultaneamente o fardo da ordem liberal que legitima o seu primado internacional e os custos da competição estratégica com a China e a Rússia que garantem a sua segurança nacional.

Com Trump, as alianças tradicionais são uma pesada herança e as instituições multilaterais impõem limites inaceitáveis à liberdade estratégica dos Estados Unidos - a NAFTA sobreviveu, transformada num Acordo entre o Canadá, os Estados Unidos e o México (CUSMA), para sublinhar a força da regionalização como alternativa à globalização. Nesse quadro, a viragem nacionalista rompeu o consenso internacionalista nas elites norte-americanas, indispensável para sustentar a ordem liberal construída pela aliança permanente entre as democracias ocidentais para isolar o totalitarismo soviético. Trump começou a reconstituir o consenso bipartidário na política externa com a definição de um novo inimigo externo e a reconfiguração das alianças na nova estratégia de contenção da expansão chinesa.

A erosão da ordem liberal, a crise das alianças democráticas e a fixação crescente na frente asiática, dominada pelo confronto com a China, não podiam deixar de perturbar o contrato transatlântico. Trump declarou a NATO “obsoleta”, fez depender a garantia do Artigo 5º do Tratado de Washington do cumprimento das metas orçamentais para a defesa pelos aliados europeus e mandou retirar um terço das tropas norte-americanas estacionadas na Alemanha. Nem por isso os Estados Unidos deixaram de reforçar a sua presença militar na Europa, nomeadamente na Polónia. Mas a intimidade estratégica que caracterizava a comunidade de defesa pluralista do Atlântico Norte está posta em causa pela viragem norte-americana e pela divergência crescente entre as visões estratégicas dos aliados, que tornam impossível rever o Conceito Estratégico da NATO. Se, no terreno militar, a NATO parece estar em forma, no terreno político, a Aliança Atlântica nunca esteve tão dividida.

Trump é o primeiro Presidente dos Estados Unidos que considera a Alemanha e a União Europeia como forças hostis (“foes”) - “piores do que a China”. A sua posição a favor da saída da Grã-Bretanha da União Europeia (Obama fez campanha a favor da tese contrária) foi crucial para sustentar a linha de ruptura entre Londres e Bruxelas. Pela sua parte, Merkel defendeu a equidistância face aos seus pares norte-americano, chinês e russo, enquanto os ministros dos

Negócios Estrangeiros da França e da Alemanha criavam uma “Aliança para o Multilateralismo” para unir os Estados que continuam a considerar as instituições e os acordos multilaterais indispensáveis, incluindo os “multilateralistas selectivos” antiliberais como a China e a Rússia. Sem os Estados Unidos, a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha defendem os Acordos de Paris e consideram a China um parceiro fundamental para controlar as alterações climáticas; contra os Estados Unidos, pertencem ao Banco de Investimentos e Infraestruturas Asiático (AIIB) criado pela China.

Na ausência de uma visão conjunta sobre a ordem liberal, as divergências sobre a estratégia internacional que persistem entre os aliados podem tornar-se factores de ruptura. Numa primeira fase, nem a Alemanha, nem a Grã-Bretanha seguiram os Estados Unidos na escalada contra a China: para Londres e para Berlim, a ameaça principal à segurança europeia continua a ser a Rússia e nem Merkel, nem a Primeira Ministra Theresa May queriam envolver-se nas disputas comerciais entre Washington e Pequim. Pelo contrário, Macron está mais próximo de Trump quanto à necessidade de conter a China e à urgência de impedir a consolidação de uma aliança entre Pequim e Moscovo: depois da retirada norte-americana e da vitória russa na Guerra da Síria, a articulação com a Rússia no Médio Oriente e no Mediterrâneo passou a ser prioritária. Ao mesmo tempo, a França passou a integrar as operações navais de liberdade de navegação (FONOPS) nos mares da China do Sul ao lado dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha e consolidou a sua parceria estratégica com a Índia.

Nos últimos meses, numa sequência marcada pela escalada das tensões entre os Estados Unidos e a China, a campanha da Huawei demonstrou a vontade hegemónica de Pequim e a sua determinação em controlar as infraestruturas digitais europeias; a ocultação da epidemia do COVID-19 e a manipulação chinesa da Organização Mundial de Saúde (OMS) aceleraram a propagação das infecções da China para a Europa, onde a “diplomacia das máscaras” foi vista como uma atitude de arrogância típica de uma grande potência; a nova lei de segurança imposta a Hong Kong violou o estatuto de autonomia e os termos da Declaração Conjunta

sino-britânica, numa tentativa de neutralizar a oposição democrática; e o incidente entre tropas chinesas e indianas na linha de demarcação em Ladakh confirmou a dinâmica ofensiva da estratégia revisionista de Xi Jinping. Em seis meses, a opinião pública europeia mudou e uma maioria crescente, incluindo na Alemanha, considera a China como uma ameaça internacional.

Nesta segunda fase, a Alemanha e a França apresentaram uma iniciativa conjunta ao Conselho Europeu em que assumem como prioridade recuperar a “soberania europeia” perante a excessiva dependência da China; reconhecem a necessidade de diversificar e de relocalizar na Europa as cadeias de produção industriais; e consideram urgente recuperar a competitividade europeia em domínios críticos da inovação científica e tecnológica. A França quer um “campeão europeu” para garantir a autonomia estratégica nas redes europeias de 5G, enquanto a Grã-Bretanha inverteu a sua posição inicial e decidiu excluir a Huawei das redes britânicas.

Num contexto inédito, em que as três principais potências internacionais procuram dividir a União Europeia para definir o seu alinhamento estratégico, a mudança europeia em relação à China marca o reconhecimento tardio da centralidade do conflito entre os Estados Unidos e a China, que vai dominar a política internacional na próxima década: a questão chinesa vai determinar a relação da principal potência democrática com os aliados europeus qualquer que seja o resultado da próxima eleição presidencial norte-americana.

OS CENÁRIOS EUROPEUS

A transição internacional confirma o declínio relativo da Alemanha e da Europa perante a ressurgência da China e da Ásia, os limites da autonomia estratégica da União Europeia num sistema dominado pela luta pelo poder entre as grandes potências e a relevância da regionalização como alternativa à crise da globalização.

Esse quadro condiciona as escolhas dos responsáveis que podem definir a posição internacional da União Europeia, cuja evolução futura pode ser descrita em três cenários distintos que têm como referência a integração euroasiática, a unificação europeia e a reconstrução da comunidade das democracias liberais. A construção desses cenários parte de uma avaliação das estratégias das três principais potências internacionais cuja evolução condiciona o futuro da Alemanha e da União Europeia.

A China tem a vantagem estratégica de se concentrar num modelo de expansão que tem conseguido conjugar a inovação tecnológica com a modernização económica e o reforço das suas capacidades estratégicas e militares: tal como os Estados Unidos, é uma grande potência em todos os domínios cruciais que são a medida do poder nacional. Em dez anos, tornou-se a principal potência tanto na “Grande Ásia”, onde a balança do poder entre a China, o Japão e a Índia tem uma configuração clássica, com a aliança informal entre Tóquio e Nova Delhi contra Pequim, como na “Grande Eurásia”, onde a Rússia alinha com o seu vizinho asiático para contrabalançar a principal potência internacional. A China é reconhecida pelos Estados Unidos como a única potência que pode disputar o primado internacional e ameaçar decisivamente a segurança norte-americana se puder impor a sua hegemonia no continente euro-asiático. A Rússia é um aliado crucial nessa estratégia, não só por negar aos Estados Unidos uma capacidade de manobra decisiva na balança tripolar, mas também por garantir a segurança energética e a estabilidade estratégica da rectaguarda continental da principal potência asiática.

No entanto, a China tem a desvantagem de não ter aliados - a Coreia do Norte é o seu único (e incómodo) aliado formal. A estratégia ofensiva de Xi Jinping acelerou a convergência entre as restantes potências da “Grande Ásia”, incluindo a Índia e o Japão, ou o Vietnã e a Indonésia: em registos diferentes, esses Estados procuram contrabalançar a ameaça da hegemonia chinesa e estão preparados para se aliar com os Estados Unidos e tentar impedir a consolidação de uma Ásia unipolar. A exceção é a Rússia, embora Pequim e Moscovo rejeitem ambos formalmente as alianças, que consideram uma relíquia da Guerra Fria. A “parceria estratégica” entre as duas potências revisionistas revelou ser uma entente duradoura, mas o alinhamento da Rússia com o seu rival continental é uma forma de ganhar tempo que procura integrar a principal potência da “Grande Eurásia” numa ordem continental alternativa, sem discriminação entre tipos de regime político, para incluir Estados como a Índia: nessa fórmula, a Rússia aceita a China como um *primus inter pares* sem desistir de contrabalançar a sua hegemonia.

A questão de Taiwan é uma desvantagem específica da China: um Estado dividido não pode ser uma potência hegemónica antes de completar a reunificação. No post-Guerra Fria, a divisão entre Pequim e Taipé passou a opor um regime comunista e uma democracia constitucional e essa clivagem acentuou-se com a viragem totalitária do PC da China com Xi Jinping, manifesta na resposta chinesa à epidemia do COVID-19, na repressão das minorias muçulmanas no Xinjiang ou na *mise au pas* de Hong Kong.

Nesse contexto, a competição estratégica entre a China e os Estados Unidos, antes de ser uma luta histórica e civilizacional entre a grande potência asiática emergente e a potência hegemónica ocidental decadente, é uma luta entre a grande potência comunista chinesa e o pequeno Estado democrático chinês acantonado na ilha Formosa, cuja segurança depende dos Estados Unidos e dos seus aliados que defendem a ordem liberal das democracias asiáticas contra a restauração do velho “Império do Meio”.

A crise da democracia norte-americana passou a ser a principal desvantagem estratégica dos Estados Unidos. A polarização ideológica entre o Partido Republicano, dominado pelas correntes nacionalistas e protecionistas, e o Partido Democrático, dominado pelas minorias identitárias, ameaça fragmentar a comunidade cívica, está a provocar uma erosão do regime constitucional e impede os consensos políticos indispensáveis para garantir a credibilidade estratégica dos Estados Unidos. A incompetência das instituições revelada na resposta à epidemia do COVID-19 não só teve consequências dramáticas no plano interno, como prejudicou seriamente a reputação internacional dos Estados Unidos.

A crise política interna e o fim do consenso internacionalista nos Estados Unidos prolongam-se na crise das suas alianças tradicionais, que põe em causa a capacidade única da grande potência democrática para definir os equilíbrios estratégicos regionais na Europa e na Ásia e impedir a unificação euro-asiática. A ambiguidade estratégica, a imprevisibilidade das decisões e a rejeição dos limites impostos pelas instituições multilaterais que têm caracterizado as políticas externas dos Estados Unidos podem ser necessárias para defender os seus interesses nacionais, mas são incompatíveis com as alianças permanentes que podem unir as democracias contra a ressurgência de uma nova potência totalitária com vocação hegemónica.

Dito isso, os Estados Unidos têm a vantagem considerável de continuar a ser a principal potência internacional em todos os domínios relevantes. O diferencial estratégico entre as duas maiores potências diminuiu significativamente nos últimos trinta anos, nomeadamente na dimensão económica, sem pôr fim ao primado norte-americano: a capacidade estratégica e militar dos Estados Unidos é impar, a sua quota parte do produto mundial manteve-se constante, o dólar continua a ser a moeda de referência no comércio internacional, as suas universidades estão na vanguarda da investigação científica e da inovação tecnológica. A crise das alianças é real, mas até à data nunca nenhum dos aliados democráticos, incluindo a França do General de Gaulle, se realinhou com uma potência hostil aos Estados Unidos. A estratégia de retraimento não é irreversível, mesmo que seja uma ilusão pensar que os Estados Unidos podem restaurar a ordem liberal e a dinâmica de integração internacional.

A Rússia tem a vantagem estratégica de ser cada vez mais importante para a China e para os Estados Unidos, à medida que a escalada nas tensões sino-americanas valoriza a posição relativa da velha potência imperial, cuja diplomacia é a melhor herdeira da tradição da balança do poder, incompreendida ou rejeitada pelos rivais hegemónicos. A linha ofensiva de Xi Jinping, que escolheu os Estados Unidos como inimigo principal, depende da estabilidade estratégica no hinterland da “Grande Eurásia” para se poder concentrar na competição política, estratégica e tecnológica com a principal potência internacional. A linha defensiva de Trump, que escolheu a China como inimigo principal, depende da evolução da Rússia, que tanto pode continuar a pender para o lado chinês, como procurar uma posição de mediador na cisão sino-americana. A capacidade de intervenção militar nos conflitos periféricos, com custos mínimos, criou um “arco de crises” do Báltico ao Mediterrâneo que consolida a sua vantagem diplomática e condiciona decisivamente a segurança europeia.

As suas desvantagens são públicas e notórias e mal disfarçadas pela nostalgia da grandeza imperial típica do regime autoritário de Putin, cujas demonstrações de força em teatros marginais impressionam sobretudo os responsáveis políticos europeus, que partilham o síndrome do declínio post-imperial. A Rússia, o maior país do mundo e a segunda potência nuclear, tem a demografia do Japão e a economia da Espanha. O regime post-comunista não conseguiu nem reinventar a Rússia no post-Guerra Fria, nem livrar-se dos vícios da autocracia: a “democracia soberana” é tão corrupta e ineficiente como o comunismo soviético e empenhada em repetir os seus erros políticos.

A configuração estrutural da competição tripolar tem precedentes, desde logo na guerra hegemónica entre a Alemanha, a União Soviética e os Estados Unidos. Mas a combinação entre o retraimento norte-americano, o declínio russo e a ascensão chinesa, que é o pano de fundo das escolhas europeias, não tem precedente.

Berlim-Moscovo-Pequim

O primeiro cenário implica uma escolha da Alemanha a favor da Rússia e da China. O eixo que pode dar forma à “Grande Eurásia” nunca existiu e as versões mais curtas, como o eixo Berlim-Moscovo (o Pacto Germano-Soviético) e o eixo Moscovo-Pequim (a aliança sino-soviética), tiveram uma existência breve para confirmar a instabilidade inerente de uma coligação entre potências continentais contíguas. Nesse contexto, este cenário tem uma probabilidade reduzida e depende da conjunção de três factores.

O primeiro factor é a saída dos Estados Unidos da NATO e a retirada das forças norte-americanas da Alemanha. Essa decisão leva às últimas consequências a revolução na política externa norte-americana do Presidente Trump e confirma a nova estratégia de retraimento em que os Estados Unidos substituem o sistema multilateral da NATO por um conjunto restrito de alianças bilaterais, incluindo a Grã-Bretanha. O fim da comunidade transatlântica põe em causa os termos da paz no fim da Guerra Fria, incluindo os acordos da unificação alemã que garantem a continuidade do estatuto da Alemanha como um Estado não-nuclear, cuja segurança estratégica é garantida pelo dissuasor norte-americano no quadro da NATO.

O fim da NATO e da aliança com a Alemanha é a carta decisiva que os Estados Unidos podem jogar para alterar a posição da Rússia na balança triangular, para lá das concessões secundárias sobre o levantamento das sanções, a neutralidade da Ucrânia ou o reconhecimento da anexação da Crimeia. Para a Rússia post-soviética, a NATO é um arcaísmo e a sua doutrina estratégica oficial considera a Aliança Atlântica como a principal ameaça à segurança nacional. Na nova equação, a Rússia deixa de estar isolada e marginalizada no quadro europeu e a alternativa entre a détente com os Estados Unidos e a entente com a China deixa de ser uma escolha impossível entre a sua subordinação à comunidade democrática ocidental e os riscos limitados da parceria com o seu rival asiático.

O segundo factor é a decisão da Alemanha que tem de assumir responsabilidades próprias para garantir a defesa nacional com a sua transformação numa potência nuclear e a revisão do seu alinhamento internacional num contexto em mudança acelerada.

O fim da NATO consolida a restauração da identidade nacional da Alemanha como a “potência central” europeia, cuja expressão corrente é a sua posição como fiel-da-balança na União Europeia, onde Berlim exerce uma “semi-hegemonia” para manter o status quo na Europa continental. Essa mudança identitária representa um corte com a ocidentalização da Alemanha imposta por Konrad Adenauer e pelo Partido Democrata-Cristão (CDU) no post-Guerra e posta em causa nas crises transatlânticas do post-Guerra Fria em que os responsáveis alemães se opuseram aos Estados Unidos em nome da Europa. A mutação identitária da República Federal está patente não só no antiamericanismo das elites e da opinião pública, mas também na força crescente dos partidos nacionalistas e das correntes neutralistas: as sondagens mostram que a maioria dos alemães não tomaria partido a favor de um aliado da NATO numa situação de conflito, que consideram os Estados Unidos e a China ambos como uma ameaça e concordam com a decisão de retirar as tropas norte-americanas da Alemanha. A nova direcção do Partido Social-Democrata (SPD) quer retirar as armas nucleares norte-americanas do território alemão e os novos partidos, que não fazem parte do consenso europeu e ocidental, podem entrar no governo federal na sequência das próximas eleições alemãs.

Sem a NATO, a Alemanha não pode substituir a garantia de defesa norte-americana por uma vaga capacidade europeia de dissuasão estratégica dependente das armas nucleares francesas. A sua segurança exige uma capacidade autónoma, embora a transformação da “potência central” numa potência nuclear possa prejudicar a unidade europeia e desfazer o eixo franco-alemão: o fim da NATO anuncia uma cisão na União Europeia. Paralelamente, uma nova détente entre os Estados Unidos e a Rússia, na sequência da dissolução da NATO,

marginaliza a Alemanha (e a Europa como um todo) e, nesse contexto, Berlim não pode deixar de decidir a favor de uma Triple Entente com Moscovo e Pequim, tanto mais se conseguir obter o nihil obstat russo sobre a sua transformação numa potência nuclear.

O terceiro factor é a decisão da Rússia, que tem de escolher entre duas alternativas - a détente bilateral com os Estados Unidos e a estratégia de mediação tripolar, ou a entente trilateral com a China e a Alemanha e a estratégia da “Grande Eurásia”. Numa linha de continuidade, a escolha da Rússia de Putin é contra os Estados Unidos e a favor da convergência entre Berlim, Moscovo e Pequim. Nesse quadro, a Rússia deixa de estar isolada frente à China e a dinâmica de integração euro-asiática altera decisivamente a balança internacional: o novo equilíbrio entre o bloco continental e a principal potência marítima e os seus aliados, incluindo o Japão, a Índia e a Grã-Bretanha, pode neutralizar os riscos de escalada que caracterizam a bipolarização entre os Estados Unidos e a nova grande potência asiática.

Em conjunto, a Rússia, a Alemanha e a China têm condições únicas para estruturar uma ordem separada no continente euro-asiático e podem mobilizar os seus recursos políticos, estratégicos e industriais para pôr fim ao longo período de preponderância internacional dos Estados Unidos e das potências marítimas.

Berlim-Paris-Londres

O eixo que pode dar forma à unidade europeia exige um novo contrato para garantir a concertação entre a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha, ameaçadas de irrelevância se quiserem redefinir a sua posição internacional singular e separadamente e puserem em causa a oportunidade de maximizar a dinâmica de regionalização face à crise da globalização.

O primeiro factor que sustenta este segundo cenário é o declínio dos Estados Unidos, acentuado pelas divisões internas na política norte-americana, pela recessão económica na sequência da epidemia do COVID-19 e pelo aumento da conflitualidade social, que podem provocar uma retracção drástica da capacidade de intervenção internacional, cada vez mais concentrada na necessidade de conter a China. Nesse contexto, as potências europeias são forçadas a assumir o essencial das responsabilidades pela defesa regional e Washington não pode deixar de aceitar a institucionalização de uma União de Defesa Europeia, em contrapartida da devolução das suas obrigações como garante da segurança europeia.

O segundo factor é o acesso da Alemanha ao estatuto de potência nuclear, com a assistência dos Estados Unidos, da França e da Grã-Bretanha, e a institucionalização paralela de um Conselho de Segurança Europeu, onde as três potências regionais detêm um direito de veto e onde os Estados Unidos têm um lugar próprio como potência associada. A mudança do estatuto da Alemanha é imperativa para garantir tanto a credibilidade mínima da capacidade de dissuasão estratégica europeia, como a autonomia da defesa alemã, que não pode estar dependente de um quadro de codecisão nuclear em que Berlim e Paris determinam em conjunto o recurso à Force de Frappe francesa. No mesmo sentido, a presença da Grã-Bretanha na União de Defesa Europeia é indispensável para reforçar a dissuasão nuclear, as indústrias de defesa e a capacidade de intervenção militar nos conflitos periféricos. Nesse contexto, é indispensável redefinir o contrato europeu, incluindo a integração das armas nucleares da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha na União de Defesa Europeia, subordinada ao Conselho de Segurança regional.

O terceiro factor é a definição das linhas de demarcação entre a nova Europa unida e a Rússia, designadamente na Ucrânia e nos espaços marítimos adjacentes, incluindo o Ártico, o mar Báltico, o mar Negro e o Mediterrâneo, para pôr fim ao “arco de crises” que cerca a Europa. Um quadro de estabilidade exige tanto concessões

européias, nomeadamente para confirmar o estatuto de neutralidade estratégica da Ucrânia, como concessões russas, sobretudo para terminar as interferências na política interna das democracias europeias.

Washington-Berlim-Tóquio

A dinâmica ofensiva das potências revisionistas, as estratégias de unificação da “Grande Eurásia” e a emergência da “Grande Ásia” revelam os limites da capacidade integradora dos Estados Unidos e da ordem liberal internacional e reclamam uma resposta estratégica inovadora que possa contrariar tanto as ilusões liberais, como os reflexos isolacionistas que prevalecem nas políticas ocidentais. Os liberais dos dois lados do Atlântico partilham uma visão utópica sobre a ordem normativa multilateral como uma “ordem constitucional” da sociedade internacional cuja sobrevivência não depende do poder norte-americano: essa posição sustenta as estratégias imobilistas perante a transição internacional, a par da ilusão de que uma mudança política nos Estados Unidos significa o regresso à normalidade e pode restaurar o status quo ante na política internacional. Os isolacionistas dos dois lados do Atlântico defendem que as políticas de não-intervenção e o proteccionismo económico podem garantir tanto aos Estados Unidos, como à Alemanha e à União Europeia, uma imunidade contra os perigos da instabilidade internacional e as crises periféricas: a dinâmica ofensiva das potências revisionistas demonstra a natureza suicida dessa orientação.

O primeiro factor de que depende o terceiro cenário é a decisão estratégica dos Estados Unidos de reconstituir a ordem liberal como uma ordem exclusiva e separada para integrar os seus aliados do arco atlântico e do espaço indo-pacífico numa comunidade de segurança pluralista das democracias constitucionais. Essa decisão é coerente com as limitações impostas pelo retraimento estratégico norte-americano, com a prioridade atribuída à contenção da ascensão chinesa e com a necessidade de não ficar dependente das decisões russas para isolar a principal potência asiática ou para forçar a revisão interna da sua linha expansionista.

Desde logo, todos os principais aliados dos Estados Unidos, tanto na Europa, como na Ásia, são democracias pluralistas: o QUAD oriental articula as posições de Washington, Tóquio, Camberra e Nova Delhi, tal como o QUAD ocidental articula as posições de Washington, Berlim, Londres e Paris. Por outro lado, os aliados europeus e asiáticos dos Estados Unidos são partidários da ordem liberal, necessária não só para limitar os abusos de poder norte-americanos, mas sobretudo para demonstrar as virtudes comparativas da aliança democrática. Por último, enquanto as tentativas de convergência com a Rússia dividem as elites norte-americanas, a aliança global das democracias pode consolidar a reconstituição dos consensos internos sobre as políticas externas dos Estados Unidos iniciada com a convergência em torno da estratégia de contenção da China, sem prejudicar uma linha de coerência com a defesa tradicional dos valores do direito e da liberdade.

O segundo factor é o alinhamento da Alemanha, cuja estratégia alternativa para garantir a defesa da ordem internacional sem (ou contra) os Estados Unidos se revelou tão ambígua como irrelevante: a Aliança para o Multilateralismo confunde os valores da ordem liberal com a adesão às instituições multilaterais e não conseguiu mobilizar nem os parceiros democráticos, nem os “multilateralistas selectivos”. A tese da equidistância da Alemanha e da União Europeia face à competição entre os Estados Unidos, a China e a Rússia, rejeitada pelos parceiros europeus, perdeu credibilidade entre as elites e a opinião pública alemã, que passou a reconhecer a China como uma ameaça política, económica e tecnológica à segurança europeia.

A estratégia imobilista de Merkel foi posta em causa pela necessidade de responder às consequências económicas da epidemia do COVID-19 na União Europeia, enquanto a linha neutralista se tornou insustentável com a intensificação da luta pelo poder entre Washington e Pequim, que levou um número crescente de democracias asiáticas e europeias, incluindo o Japão, a França, a Grã-Bretanha e a Índia, a tomar posição contra o regime

comunista chinês, nomeadamente na questão crítica do acesso da Huawei às infraestruturas de telecomunicações. Nesse contexto, sob pena de isolamento, as circunstâncias impõem o regresso da Alemanha a uma estratégia internacional congruente com os seus valores democráticos.

O terceiro factor é a evolução política da Rússia, que rejeita pertencer a um bloco ideológico das autocracias criado pela China para se opor à nova aliança das democracias. Nesse quadro, a recusa das alianças como uma herança da Guerra Fria ganha outro significado: a “parceria estratégica” entre Moscovo e Pequim não é uma repetição da aliança sino-soviética. Com efeito, a convergência estratégica entre a Rússia e a China nunca foi uma convergência política entre o regime autoritário de Vladimir Putin e o regime comunista de Xi Jinping. Os dois regimes são tudo menos idênticos: o regime comunista chinês, onde a força do nacionalismo não exclui o reforço do marxismo-leninismo, pode ser considerado como o continuador da revolução soviética, cuja vocação universalista se funde com a ressurgência do imperialismo chinês; a “democracia soberana” russa é um regime nacionalista autoritário, onde a nostalgia do império soviético não exclui a rejeição do comunismo e da sua ideologia totalitária.

Nesse contexto, a Rússia tem de se demarcar da China e as democracias têm de evitar o amálgama entre os regimes políticos das duas grandes potências revisionistas. A Rússia tem aliados democráticos, como a Índia, e a proximidade política entre a “democracia soberana” russa e as democracias de tipo ocidental é maior do que entre um regime autoritário post-comunista e um regime comunista. A estratégia internacional das potências liberais assenta na formação de uma comunidade das democracias pluralistas, as suas relações com a China e com a Rússia têm de assentar na diferenciação política e ideológica entre os regimes autoritários e os regimes comunistas.

A Europa ocupa um lugar natural numa aliança global das democracias e é nesse contexto que melhor pode salvaguardar a sua autonomia estratégica, recuperar uma posição relevante na política internacional e defender, simultaneamente, os seus valores e os seus interesses.