

2.6 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 SOBRE AS RELAÇÕES TRANSATLÂNTICAS

Patrícia Daehnhardt

Texto entregue em Outubro de 2020

COMO EM TODOS OS DOMÍNIOS da política internacional, a pandemia de COVID-19, que marcou severamente o ano de 2020, impactou sobre as relações transatlânticas.

O primeiro impacto foi a falta de unidade transatlântica, evidenciada na desvalorização estratégica da aliança pelo Presidente Donald Trump - revelada, pela ausência de cooperação entre a Europa e os Estados Unidos para responder à pandemia, por atitudes nacionalistas na procura de máscaras, equipamento médico e vacinas e pelo acelerar da crise política transatlântica já existente.

A crise transatlântica antecedeu contudo a pandemia. Nos seus 72 anos de vida, nunca a aliança transatlântica fora submetida a tantas mudanças simultâneas no seu tabuleiro geopolítico e o desentendimento transatlântico maior do que durante o período da administração Trump: o presidente foi abertamente hostil face à Alemanha de Ângela Merkel e ao projeto de integração europeia, a Grã-Bretanha retirou-se da União, e o presidente francês, Emmanuel Macron, anunciou a 'morte cerebral' da NATO, pela ausência de liderança dos Estados Unidos e falta de coordenação estratégica com os aliados. Assistimos à erosão da comunidade de segurança pluralista e da ordem internacional liberal, e ao crescente défice de confiança entre os aliados europeus e os EUA, causado por divergências sérias sobre políticas comerciais, diplomacia, orçamentos de defesa, política de alianças, o recuo estratégico e fim da liderança norte-americana de zonas de crise na vizinhança europeia, como na Líbia, Sahel, Somália, Síria e Iraque.

Por seu turno, a recessão económica que a pandemia provocou dificultou os esforços de recuperação da relação transatlântica e a consequente redução dos orçamentos europeus, incluindo as verbas para a segurança e defesa, reforça a tendência de erosão da comunidade de segurança, agravada pelo aproveitamento da Rússia e da China através de ações de ingerência em processos eleitorais democráticos, apoio a movimentos populistas e campanhas de desinformação.

É certo que como organização de defesa, a NATO, o principal pilar da defesa coletiva dessa estrutura transatlântica, mantém a sua centralidade, com *battlegroups* multinacionais em presença rotativa na Polónia, Lituânia, Estónia e Letónia, liderados pelos Estados Unidos, Alemanha, Grã-Bretanha, e Canadá como resposta à anexação russa da Crimeia e à contínua "guerra híbrida" na Ucrânia Oriental, ou a presença reforçada no Mar Negro. E, em resposta à pandemia, a NATO disponibilizou capacidades de transporte aéreo estratégico para fornecimento de equipamento médico às zonas mais

afetadas nos países europeus, demonstrando a sua capacidade de adaptação rápida a situações de emergência médica. Mas o último estudo *Transatlantic Trends*, de junho de 2020, de inquérito à opinião pública na Alemanha, França e Estados Unidos confirmou o efeito negativo da pandemia sobre a cooperação transatlântica.

Respostas europeias

O segundo impacto da pandemia de COVID-19 foi o efeito simultaneamente paralisador e impulsionador para a integração europeia e constituiu um sério teste à capacidade de resposta da União Europeia. Num primeiro momento, entre março e maio de 2020, os Estados membros rejeitaram uma resposta conjunta da União, optando por estratégias nacionais de fecho das fronteiras para a contenção dos riscos para as suas populações, de redução do número de infetados e da taxa de mortalidade. A pandemia pôs à prova a solidariedade europeia ao revelar a falta de apoio dos europeus à Itália e à Espanha, os países mais fustigados pela crise. O desentendimento entre os países do Sul – Portugal, Espanha e Itália, com a França e Irlanda, que reivindicavam '*corona bonds*', e a mutualização das dívidas para combater a recessão económica, – e os chamados 'países frugais' – a Holanda, a Finlândia e Áustria – que, com a concordância tácita da Alemanha, se opunham a medidas de mutualização da dívida reproduzia a crise da zona do euro de há uma década quando o tandem franco-alemão se opôs a uma medida semelhante.

“
A pandemia pôs à prova a solidariedade europeia (...)
”

Num segundo momento, contudo, a pandemia impulsionou o aprofundamento da integração europeia. Após semanas tensas de '*make or break*' do próprio projeto de integração europeia, dificultadas pelas negociações difíceis do Brexit, os Estados Membros, sob a co-liderança, julgada adormecida, da França e da Alemanha, demonstraram solidariedade intra-europeia. O Conselho Europeu, de 21 de julho, aprovou a decisão inédita de criação um Fundo de Recuperação Europeu, de 750 mil milhões de euros para relançar a economia e apoiar os Estados mais afetados, representando um sucesso histórico na resposta solidária da UE para a reconstrução económica, e impedir a fragmentação da União e a ascensão de partidos eurocéticos e populistas.

A médio prazo, a pandemia inverterá a tendência recente de aumento dos orçamentos nacionais de defesa, com impacto negativo para a evolução da dinâmica das políticas de segurança e defesa da União Europeia que, para além do ramo da defesa tradicional, têm que incluir as novas dimensões, como a saúde global, mudanças climáticas, migrações forçadas e cibersegurança. No contexto da relação transatlântica, esta redução dos orçamentos europeus de defesa impactará sobre o objetivo da NATO de alocação de 2% do PIB dos Estados membros para as despesas militares, reforçando a tendência de erosão da comunidade transatlântica. Apesar disto, é possível que a recessão económica promova o reforço de projetos colaborativos e de mecanismos de cooperação de defesa bi e multilateral, como os que já existem entre a NATO e a UE, mas isso dependerá dos reajustes orçamentais de ambas as instituições e dos seus Estados membros assim como da evolução das estratégias de combate à pandemia.

Mas a pressão sobre os europeus para contribuir mais para a estabilidade europeia e transatlântica continuará enquanto os países europeus da aliança não assumirem essa responsabilidade, e a Europa, que é uma importante entidade regulatória multilateral, será um mero peão de potências extra-europeias e cada vez menos relevante estrategicamente para os nossos aliados norte-americanos e para a estabilidade do espaço euro-atlântico, em vez do ator estrategicamente autónomo e soberano que ambiciona ser.

A Europa e a competição estratégica EUA-China

O terceiro impacto da pandemia do COVID-19 foi a confirmação da ausência de liderança global dos Estados Unidos no sistema internacional e na defesa da ordem internacional liberal: a pandemia reforçou a política nacionalista, transacionalista e unilateralista de Trump, acelerando o enfraquecimento da estabilidade estratégica da ordem internacional e o preenchimento do vazio de poder pela China e Rússia. A retirada de instituições, como a Organização Mundial de Saúde ou a UNESCO, de tratados internacionais, como o Plano de Ação Conjunto sobre o programa nuclear do Irão, o Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas ou o Tratado de Céus Abertos, desmontaram a estrutura multilateral da ordem internacional liberal criada após 1945 e enfraqueceram o Ocidente enquanto aliança política.

As respostas diferenciadas dos EUA e da China à pandemia consolidaram a competição entre as grandes potências e tornou-a o fator deci-

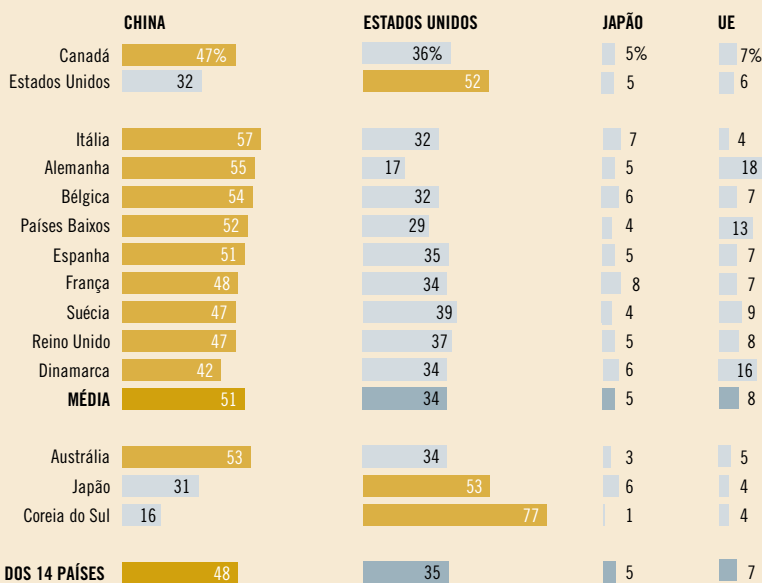
OS EUROPEUS VÊEM A CHINA COMO A POTÊNCIA ECONÓMICA DOMINANTE MUNDIAL

% quem diz _ é a maior potência económica do mundo. ■ escolha mais comum

Nota: Aqueles que não responderam não apareceram.

Fonte: Gross domestic product (GDP), 2nd quarter 2020. PEW RESEARCH CENTER

"Percepções desfavoráveis da China atingem máximos históricos em muitos países"



sivo da recuperação da relação transatlântica. Esta nova competição, cuja centralidade é a relação entre os Estados Unidos e a China, poderá galvanizar a marginalização da Aliança Atlântica e a redefinição das alianças globais. Para evitar a irrelevância estratégica, a Europa precisa de reforçar o multilateralismo e posicionar-se estrategicamente para constituir-se enquanto ator internacional credível, com capacidade de atuação e evitar ser o teatro de atuação das grandes potências, onde a China adquire infraestrutura crítica em países economicamente vulneráveis, como aconteceu durante a crise da zona do euro. Um inquérito do Pew Research Center, publicado em outubro de 2020, mostra que a maioria dos europeus identificam a China e não os Estados Unidos como a potência económica global dominante, mas que a reputação do país sofreu com a resposta chinesa ao COVID-19, com um aumento da opinião desfavorável face à China.

“
A médio prazo, a pandemia inverterá a tendência recente de aumento dos orçamentos nacionais de defesa (...)
 ”

Por último, o quarto impacto da pandemia foi a consolidação da emergência estratégica da China como desafio prioritário para a Aliança Atlântica. O reforço da cooperação transatlântica sobre uma estratégia unificada quanto à China enquanto ‘competidor estratégico’ (EUA) e ‘rival sistémico’ (UE) revitalizará a coesão transatlântica e contribuirá para conter a ingerência política e tecnológica da China no espaço euro-atlântico e reduzir

a excessiva dependência económica face às cadeias de distribuição, por exemplo de máscaras e medicamentos, e à penetração chinesa em setores estratégicos como no sistema de redes móveis 5G pela empresa chinesa de telecomunicações Huawei. Mas a China tem conseguido explorar divisões transatlânticas, entre aqueles aliados que, como a Alemanha, tratam a relação com a China como essencialmente geoeconómica, e os EUA, que consideram a China um competidor geopolítico, apesar de não terem empoderado a relação transatlântica para uma abordagem conjunta. A assinatura do Acordo Abrangente de Investimento, entre a UE e a China, em finais de dezembro de 2020, foi reflexo dessa estratégia chinesa, e nos Estados Unidos foi, por isso, criticado tanto por membros dos Partidos Republicano e Democrata, assim como pela futura administração do presidente Joe Biden.

A revitalização da parceria transatlântica

A vitória de Joe Biden como novo presidente dos Estados Unidos foi por isso crucial para iniciar a recuperação da parceria transatlântica e o futuro da Aliança. Assim, o necessário *reset* para revitalizar a relação transatlântica pressupõe mudanças de ambos os lados do Atlântico. O regresso dos EUA aos fora multilaterais e a uma política multilateral de alianças poderá incluir um acordo comercial transatlântico – mesmo que a contenção da China e o aprofundamento da presença estratégica dos norte-americanos no Indo-Pacífico seja a prioridade da política externa da nova administração.

Os aliados devem regressar a uma visão estratégica comum partilhada e a um nível de confiança que defina uma nova estratégia de ordem internacional. Isso passa pelo aprofun-

damento institucional entre a NATO e a UE, pelo reforço do elo político-institucional e securitário com parceiros democráticos no Indo-Pacífico, como a Índia, o Japão, a Austrália e a Coreia do Sul, e por um consenso político entre os aliados sobre as novas ameaças globais e sobre quais as estratégias mais eficazes para as combater. Nem a Europa deve correr o risco de que a geoeconomia dite as suas opções na Aliança Atlântica, nem os EUA devem esquecer que as sete décadas que garantiram a sua liderança global assentaram num sistema de alianças multilaterais estruturantes dessa liderança norte-americana. ■

Bibliografia geral

BRATTBERG, Erik. «The troubling impact of COVID-19 on transatlantic relations». Carnegie Endowment for International Peace, 20 maio 2020. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/05/20/troubling-impact-of-covid-19-on-transatlantic-relations-pub-81874>

DAEHNHARDT, Patricia; GASPAR, Carlos. «A erosão da comunidade transatlântica». In *Nação e Defesa* 151, 2019, pp. 45-65.

MACRON, Emmanuel. «Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead». In *The Economist* 7 novembro 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

NATO. Declaração dos Chefes de Estado e de Governo, na cimeira de Londres da NATO, 3-4 dezembro 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm

PEW RESEARCH CENTER. «Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries», 6 outubro 2020. Disponível em: https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/pg_2020-10-06_global-views-china_0-01/

TRANSATLANTIC TRENDS 2020. «Transatlantic Opinion on Global Challenges Before and After COVID-19». *German Marshall Fund, Institut Montaigne, Bertelsmann Foundation*, junho de 2020. Disponível em: https://www.gmfus.org/sites/default/files/TT20_Final.pdf