

## 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-

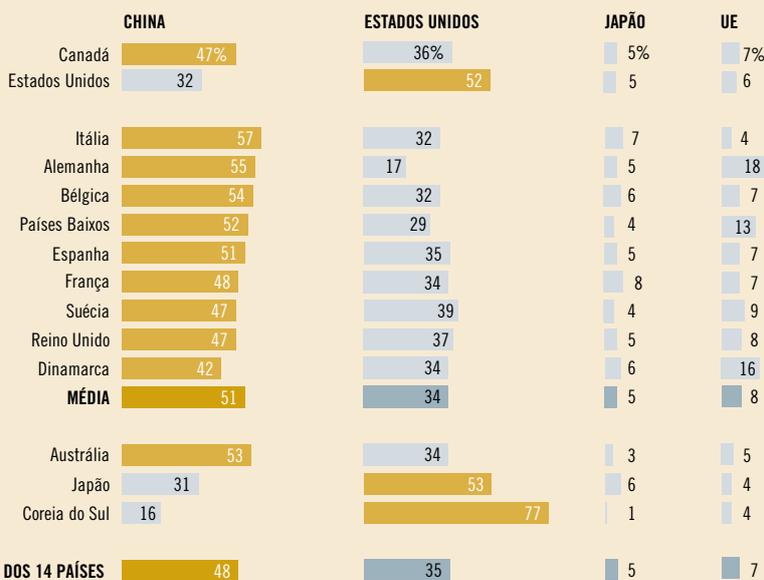
## OS EUROPEUS VÊM A CHINA COMO A POTÊNCIA ECONÓMICA DOMINANTE MUNDIAL

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

Nota: Aqueles que não responderam não apareceram.

Fonte: Gross domestic product (GDP), 2<sup>nd</sup> 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](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/](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](https://www.gmfus.org/sites/default/files/TT20_Final.pdf)