

## Trump, a NATO e a defesa europeia

*A vitória de Donald Trump vai fazer regressar os EUA à tradição do isolacionismo jacksoniano. A mudança impõe à Europa uma reflexão e uma oportunidade em matéria de defesa.*

**Nuno Severiano Teixeira | Público | 1 de Dezembro de 2024**

Donald Trump venceu. E venceu com uma vitória inequívoca. Venceu a Casa Branca, controla o Senado e a Câmara dos Representantes e tem uma maioria que o apoia no Supremo Tribunal. Isto é, controla o executivo, o legislativo e o judicial. Será todo poderoso e, dizem muitos cientistas políticos, que tenderá a pôr em causa o princípio fundamental dos pais fundadores da democracia americana: o princípio dos *checks and balances*. Que significado tem isso sobre a política externa norte-americana? O de que Trump poderá levar à prática as políticas que entender. E sem qualquer limitação.

Ora, quais são os seus princípios de política externa? Há na política externa norte-americana duas tradições diferentes, para não dizer opostas: uma, a da América virada para fora, à procura da liderança mundial; outra, a da América virada para dentro, à procura da *America First*.

A primeira, comum a republicanos e democratas, é a tradicional política americana seguida desde o segundo pós-guerra: a prioridade à liderança internacional dos Estados Unidos e à ordem internacional liberal que lideraram no Ocidente, durante a Guerra Fria e no mundo global, no pós-Guerra Fria. É uma ordem internacional assente em quatro grandes princípios: a economia de mercado e o livre comércio; as alianças militares permanentes; a democracia liberal e os direitos humanos; o multilateralismo e uma ordem baseada em regras.

A segunda, pelo contrário, é uma exceção na política americana que só os presidentes Andrew Jackson, no século XIX, e Donald Trump, no século XXI, perseguiram. A política externa jacksoniana considera os Estados Unidos como uma "terra prometida" (*a promise land*), que está constantemente ameaçada e que é preciso, constantemente, defender. Ameaçada pelos imigrantes, fechando as fronteiras e construindo muros.

Ameaçada pela tecnologia chinesa e pelos automóveis europeus, levantando barreiras alfandegárias. Ameaçada por outras culturas e identidades, limitando direitos de minorias. O resultado é uma política externa protecionista no plano económico, nativista no plano cultural, iliberal no plano político, e, tendencialmente isolacionista no plano internacional. E quando não isolacionista, sempre sob uma conceção transaccional das alianças e das instituições multilaterais.

Ora, estes são os princípios ideológicos em que assenta a política externa de Donald Trump. Qual o seu significado político? Basicamente, a rutura com a tradição da política externa americana e o regresso à política externa jacksoniana.

Que consequências poderão advir de uma tal política, para a ordem internacional, para as relações transatlânticas e para a segurança europeia?

Primeiro, a ordem internacional. A *America First* e o fechamento dos Estados Unidos sobre si próprios tenderão a abandonar a prioridade americana à liderança global e a agravar a crise da ordem multilateral. No seu primeiro mandato, Trump atacou por dentro a ordem internacional liberal: o protecionismo económico contra o livre comércio; a conceção transaccional dos aliados contra as alianças militares permanentes; e o abandono de muitos dos tratados internacionais e instituições multilaterais contra o multilateralismo. No seu segundo mandato não é provável que faça diferente. Pelo contrário. Ora, essa retração americana na ordem internacional tenderá a deixar um vazio. E como não há vazios na política internacional, tenderá a favorecer e a acelerar a emergência de uma ordem internacional pós-democrática, liderada pela China e pela Rússia.

Segundo, as relações transatlânticas. Não conhecerão dias fáceis. Em primeiro lugar, no plano económico. Porque a guerra das tarifas não se limitará, apenas, à China. Estender-se-á, em maior ou menor grau, à Europa e afetará negativamente a economia europeia. Em segundo lugar e, fundamentalmente, no plano da segurança. Trump tem das relações internacionais, em geral, e das alianças, em particular, uma conceção transaccional. Tudo, incluindo as alianças, é reduzido à contabilidade do deve e haver. No seu primeiro mandato, ao dizer que não defenderia os aliados que não cumprissem a meta dos 2% do PIB em defesa, Trump pôs em causa o artigo 5.º do Tratado de Washington, que é a essência da Aliança Atlântica: a cláusula de auxílio mútuo, que estabelece que o ataque a um é considerado um ataque a todos os membros da Aliança.

### **Máquina de calcular**

Reduzindo a Aliança a uma tal contabilidade, Trump quebrou a confiança entre os aliados. A NATO, na sua organização militar, estava forte e operacional, mas a Aliança Atlântica, na sua organização política, estava fraca e, completamente, paralisada.

Macron disse que estava "cerebralmente morta". Durante a campanha eleitoral, Trump voltou a falar da NATO e afirmou que, no seu segundo mandato, completaria a reavaliação da relação dos Estados Unidos com a NATO. Os *think tanks* que trabalharam para Trump estudaram o modo de transformar essa reavaliação em política pública e traçaram cinco cenários possíveis, que vão do simples desinvestimento financeiro e militar na Aliança, ao que chamaram uma "NATO dormente".

Ora, no momento mais crítico da segurança europeia desde o fim da Segunda Guerra, no quadro da guerra da Ucrânia e perante a ameaça russa, a prioridade para a segurança da União Europeia é, hoje, a defesa coletiva e a dissuasão. E, nesse plano, a NATO é sem dúvida o instrumento certo. Mais do que isso, não é só o instrumento certo: é o único instrumento com meios militares, estrutura de comando e controlo e cultura de dissuasão para assegurar a defesa coletiva e a dissuasão. Mas há mais uma razão: com o Reino Unido fora da União Europeia, a NATO é a única instituição que pode associar o Reino Unido à defesa europeia. E claro que para garantir a defesa coletiva a Europa não poderá dar-se ao luxo de prescindir da sua maior potência militar. Significa isto que a convergência estratégica dos aliados europeus se dirige para a NATO e, nesse quadro, a relação com os Estados Unidos é central.

Mas esse é hoje o ponto crítico. Num ambiente estratégico em que a prioridade norte-americana não é a Europa e o Atlântico, mas a China e o Indo-Pacífico, com uma segunda administração Trump, os aliados europeus devem estar preparados. Para colaborar com os Estados Unidos e ser um aliado credível quando isso for do interesse mútuo. Mas, ao mesmo tempo, assegurar a sua defesa autónoma quando o não for. Isto é, os aliados europeus terão que garantir a sua "autonomia estratégica". E mais cedo do que mais tarde. Ainda não há certezas, mas se o padrão do primeiro mandato de Trump se repetir no segundo e a NATO se vir outra vez paralisada, a Europa pode vir a encontrar-se, estrategicamente, ameaçada a Leste pela Rússia e abandonada a Ocidente pelos EUA.

Terceiro, a segurança europeia. Nesse contexto estratégico, qual será o lugar da União Europeia e da Política Europeia de Segurança e Defesa? Na tipologia das missões militares (defesa coletiva, produção de segurança e gestão de crises), a União Europeia, dado o seu passado como potência civil ou potência normativa, concentrou-se, sempre, no nível mais baixo da gestão de crises e nas ameaças e riscos não militares, no flanco Sul. Deve fazê-lo e tem de continuar a fazê-lo, sobretudo porque a NATO tenderá a concentrar-se na defesa coletiva e no flanco Leste. Mas a União Europeia pode e deve desenvolver as capacidades necessárias para desempenhar as outras tipologias de missões militares e tornar-se útil no quadro da dissuasão e da defesa coletiva.

As decisões de usar o European Peace Facility para apoiar a Ucrânia ou o lançamento de uma *taskforce parajoint procurement* vão no bom sentido. Mas a União Europeia pode reforçar, alargar e reorientar os instrumentos como a Cooperação Estruturada Permanente (destinada ao desenvolvimento de capacidades) ou o Fundo Europeu de Defesa (destinado à inovação tecnológica) da simples gestão de crises para a produção de segurança e para a defesa coletiva. Assim como pode acelerar o desenvolvimento da sua base industrial de defesa e utilizar os mecanismos de emissão de dívida conjunta para financiar a defesa europeia. Como, de resto, fez com sucesso, no caso da pandemia.

Isto requer, obviamente, uma cooperação institucional mais forte e permanente entre a União Europeia e a NATO e uma coordenação das prioridades das Cooperções Estruturadas Permanentes e do Fundo Europeu de Defesa com o planeamento militar da NATO. Exigirá, certamente, uma maior cooperação política e estratégica entre a NATO e a União Europeia. Mas será um passo importante e necessário para a autonomia estratégica europeia.

A defesa europeia esteve sempre prisioneira da clivagem entre duas conceções estratégicas da segurança europeia: uma que entendia que a segurança europeia se esgotava na defesa atlântica e por isso não era necessária; e outra que entendia que a segurança europeia era independente da defesa atlântica e que, por isso, se deveria construir fora da NATO.

Todas as crises comportam em si novas oportunidades. Ora, a conjuntura estratégica atual - com o regresso da guerra à Europa e o regresso de Trump à Casa Branca - pode oferecer à Europa uma oportunidade, em matéria de defesa: superar essa velha clivagem estratégica entre atlantistas e continentalistas e a possibilidade de construir uma defesa europeia mais integrada. Não fora, mas dentro; não contra, mas com a NATO. Desta forma, a União Europeia conseguiria simultaneamente afirmar a sua credibilidade no quadro transatlântico e a sua autonomia estratégica no quadro europeu. O futuro dirá se a oportunidade foi ganha ou perdida.