

A ESTRATÉGIA DA UE PARA O INDO-PACÍFICO: O QUE É E O QUE NÃO DEVIA SER

Luis Tomé

Texto entregue em Janeiro de 2022

EM 19 DE ABRIL DE 2021, O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (UE) adotou Conclusões sobre uma “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico”¹. E conforme então incumbido, a Comissão e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança apresentaram, em 16 de setembro de 2021, uma “Comunicação Conjunta” ao Parlamento e ao Conselho sobre essa Estratégia². Impulsionada pelos seus interesses estratégicos e económicos a longo prazo, a União dotou-se, assim, de uma Estratégia há muito aguardada na direção de uma região cada vez mais central na geopolítica mundial, tentando formular uma abordagem estratégica agregando diferentes e dispersas políticas e estratégias. No entanto, não devia a Estratégia definir essa região como “Indo-Pacífico” nem abranger «a área geográfica desde a costa oriental de África até aos Estados das Ilhas do Pacífico» nem ser expressamente uma “estratégia para a cooperação”. Estes aspetos são o resultado de tentar equilibrar as sensibilidades não apenas dos 27 Estados-Membros (EMs) da UE, mas também dos Estados Unidos, da China e de outros parceiros regionais e, assim, enunciando cooperar com todos, em todas as dimensões, de todas as formas e por todos os canais numa área demasiado ampla e complexa e com distintas sub-regiões. Isto retira força, coerência e operacionalidade à dita Estratégia, que surge desfocada e ambígua quando deveria ser um instrumento de orientação estratégica clara e de credibilidade nos propósitos e na ação da UE como ator internacional relevante.

Racional, Princípios e Objetivos

Importa à UE ter uma estratégia na direção da Ásia/Indo-Pacífico pela centralidade dessa região quer para a economia e a ordem mundiais quer para a segurança e a prosperidade da Europa. O seu crescente “peso” económico-comercial, demográfico e geoestratégico torna esse espaço decisivo no rumo do sistema internacional e na gestão dos desafios globais: por exemplo, aí residem sete dos membros do G20 e três quintos da população mundial; produz 60% do PIB mundial e quase outro tanto das emissões de dióxido de carbono; será responsável por mais de 70% do crescimento da procura global de energia até 2030; e é uma área fértil em autoritarismos, onde decorre uma verdadeira “corrida aos armamentos” entre alguns dos maiores e mais poderosos exércitos do mundo, subsistem múltiplos *hotspots* e se intensifica a competição geopolítica entre potências regionais e, designadamente, envolvendo a China e os Estados Unidos.

Por outro lado, a UE e o “Indo-Pacífico” estão profundamente interligados: a UE é o primeiro investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais da região que, por sua vez, é o segundo maior destino das exportações da UE, alberga quatro dos dez maiores parceiros comerciais da UE e inclui rotas marítimas de importância vital por onde transitam cerca de 90% das exportações e das importações europeias³.

“
Importa à UE ter uma estratégia na direção da Ásia/Indo-Pacífico pela centralidade dessa região quer para a economia e a ordem mundiais quer para a segurança e a prosperidade da Europa.

Neste quadro, através da sua “Estratégia para a cooperação no Indo-Pacífico” a UE pretende «reforçar a sua orientação estratégica, a sua presença e as suas ações na região», visando «contribuir para a estabilidade, a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável da região, com base na promoção da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos e do direito internacional» e, assim, também contribuindo «para a capacidade da UE de agir como interveniente a nível mundial». Salientando tratar-se de «um compromisso renovado para com a região» numa «perspetiva de longo-prazo» e que a sua abordagem é «inclusiva», as Conclusões do Conselho de Abril 2021 concretizam ainda que esta Estratégia permitirá à UE: Trabalhar com os nossos parceiros na região do Indo-Pacífico; Apoiar a agenda mundial da comunidade internacional; Fazer avançar a nossa agenda económica e proteger as nossas cadeias de abastecimento; Assumir o nosso papel no domínio da segurança e da defesa; Assegurar uma conectividade de elevada qualidade; e Promover a colaboração nos domínios da investigação, da inovação e da digitalização.

Os mesmos princípios e objetivos estão patentes na Comunicação Conjunta de Setembro 2021, enfatizando que esta Estratégia procura «Consolidar e defender a ordem internacional baseada em regras, promovendo a inclusão e cooperação multilateral eficaz baseada em valores e princípios partilhados, incluindo o

compromisso de respeitar a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito», destacando sete domínios prioritários de ação da UE: Prosperidade sustentável e inclusiva; Transição ecológica; Governação dos oceanos; Governação e parcerias digitais; Conectividade; Segurança e defesa; e Segurança das pessoas. E para execução desta Estratégia, a Comissão e o Alto Representante estipulam um amplo e diversificado programa de ações (ver Caixa). A “Estratégia para a cooperação no Indo-Pacífico” tem inscritos os princípios e valores fundamentais da União; tenta traduzir a evolução da realidade geopolítica mundial e da política externa e de segurança da UE; cruza e sublinha imperativos merecedores de especial atenção da UE como comércio, conectividade, segurança marítima e questões globais como as alterações climáticas e a biodiversidade; e parte de estratégias da UE traçadas anteriormente como a “Estratégia de Acesso ao Mercado” e a “Parceria para o Acesso aos Mercados”, a “Estratégia de Segurança Marítima” e a “Estratégia Global”. Por outro lado, esta Estratégia diz basear-se «nos documentos estratégicos da UE já adotados sobre a região».... Mas como define essa região e, portanto, quais os documentos e políticas e estratégias regionais em que se baseia?

Equívocos e Ambivalências

Os fatores que justificam a importância estratégica da região são há muito conhecidos e reconhecidos pela UE. Mas a adoção desta Estratégia agora resulta, fundamentalmente, do aumento, nos últimos anos, do interesse e do ativismo de certos EMs na região e da pressão para que a UE formulasse também uma abordagem estratégica nessa direção, com destaque para a França – que se vê como “potência residente” na região pelos territórios ultramarinos que possui no Índico (Mayotte, Ilha Espalhada e Ilha da Reunião) e no Pacífico (Vanuatu, Nova Caledónia, Wallis e Futuna, Polinésia Francesa e Ilha de Clipperton) que lhe permitem ter a segunda maior Zona Económica Exclusiva do mundo (93% das ZEE francesas estão nos Oceanos Índico e Pacífico) e onde residem mais de 1,7 milhões de cidadãos franceses, incluindo mais de 7.000 militares em permanência. A França foi o primeiro país europeu a avançar com uma estratégia para a região oficialmente designada “Indo-Pacífico”, desde 2018, estratégia essa refinada em sucessivos documentos do Ministério das Forças Armadas e do Ministério da Europa e dos Assuntos Estrangeiros franceses, em 2019 e 2021⁴. Entretanto, também a Alemanha e os Países Baixos



formularam *guidelines* para o “Indo-Pacífico”, respetivamente, em setembro e novembro de 2020.

Esse recente uso europeu de “Indo-Pacífico” copia a terminologia empregue por vários parceiros da região e pelos EUA com as Administrações Trump e agora Biden. A alteração da semântica dos tradicionais “Ásia”, “Ásia-Pacífico” ou “Ásia e Pacífico” para “Indo-Pacífico” não é politicamente neutral nem se confina a uma nova referência geográfica e à ênfase na dimensão marítima/oceânica: está carregada de conotações geopolíticas e diretamente ligada a uma determinada visão sobre a “ordem regional” e, em regra, a um cariz anti-China. Independentemente da (in)adequabilidade conceptual para referir essa região do globo, o significado, o alcance e os propósitos do uso de “Indo-Pacífico” são bastante variáveis consoante os atores e respetivas estratégias⁵. Isto mesmo acontece com aqueles três países europeus que tendo, naturalmente, denominadores comuns (carácter inclusivo, tónica na cooperação, nas parcerias e no multilateralismo, entre outros), sublinham interesses e dimensões diferentes, destacam parceiros distintos e definem de forma variada o espectro geográfico

de “Indo-Pacífico”: a França concebe-o predominantemente como espaço que engloba os seus territórios ultramarinos desde a costa oriental de África no Índico até ao Pacífico junto ao continente Americano; o documento dos Países Baixos “Indo-Pacífico: Diretrizes para o reforço da cooperação Holandesa e da UE com parceiros na Ásia” apresenta uma conceção mais restrita, referindo que essa «*região estende-se desde o Paquistão até às Ilhas do Pacífico*»⁶; e o da Alemanha reconhece que existem diferentes interpretações geográficas da região, mas «*considera que o Indo-Pacífico é toda a região caracterizada pelo Oceano Índico e pelo Pacífico*»⁷.

“
Esta Estratégia surge desfocada e ambígua, quando deveria ser um instrumento de orientação estratégica clara e de credibilidade nos propósitos e na ação da UE.”
”

PRINCIPAIS AÇÕES NA EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA DA UE PARA A COOPERAÇÃO NO INDO-PACÍFICO, SEGUNDO A “COMUNICAÇÃO CONJUNTA” DE 16 DE SETEMBRO DE 2021

- Envolvimento com os parceiros do Indo-Pacífico para construir cadeias de valor globais mais resilientes e sustentáveis através da diversificação das relações económicas e comerciais, e do desenvolvimento de normas e regulamentos tecnológicos que estejam em linha com os nossos valores e princípios.
- Conclusão das negociações comerciais da UE com a Austrália, a Indonésia e a Nova Zelândia; retoma das negociações comerciais e início das negociações de investimento com a Índia; conclusão de um Acordo de Parceria Económica com a Comunidade da África Oriental; avaliação do eventual reatamento das negociações comerciais com a Malásia, as Filipinas e a Tailândia e negociação eventual de um acordo comercial inter-regional com a ASEAN.
- Celebração de Acordos de Parceria e Cooperação (APC) com a Malásia e a Tailândia; início das negociações de APC com as Maldivas e pleno desenvolvimento do futuro novo Acordo de Parceria entre a UE e os Países África, Caraíbas e Pacífico (ACP).
- Celebração de Alianças e Parcerias Verdes com parceiros da região empenhados na luta contra as alterações climáticas e a degradação ambiental.
- Reforço da governação dos oceanos na região, nomeadamente através de um maior apoio da UE aos sistemas de gestão e controlo das pescas, à luta contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada e à aplicação de acordos de parceria no domínio da pesca sustentável.
- Expansão da rede de parcerias digitais, bem como exploração da possibilidade de novos acordos de parceria digital com o Japão, a República da Coreia e Singapura.
- Reforço da implementação das parcerias de conectividade com o Japão e a Índia; apoio aos parceiros na criação de um ambiente regulamentar adequado e na mobilização do financiamento necessário para melhorar a conectividade no terreno entre a Europa e o Indo-Pacífico.
- Reforço da cooperação em investigação e inovação no âmbito do “Horizonte Europa”; análise da adesão a este programa de parceiros elegíveis da região que partilham os mesmos valores, como a Austrália, o Japão, a República da Coreia, a Nova Zelândia e Singapura.
- Estudo de formas de assegurar o reforço dos destacamentos navais pelos Estados-Membros da UE para ajudar a proteger as linhas marítimas de comunicação e a liberdade de navegação no Indo-Pacífico reforçando, simultaneamente, a capacidade dos parceiros dessa região para garantir a segurança marítima.
- Reforço do apoio aos sistemas de saúde e preparação para as pandemias dos países menos desenvolvidos do Indo-Pacífico, reforçando a investigação colaborativa sobre doenças transmissíveis no contexto do programa de investigação Horizonte Europa.

Fonte: Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific, op.cit.

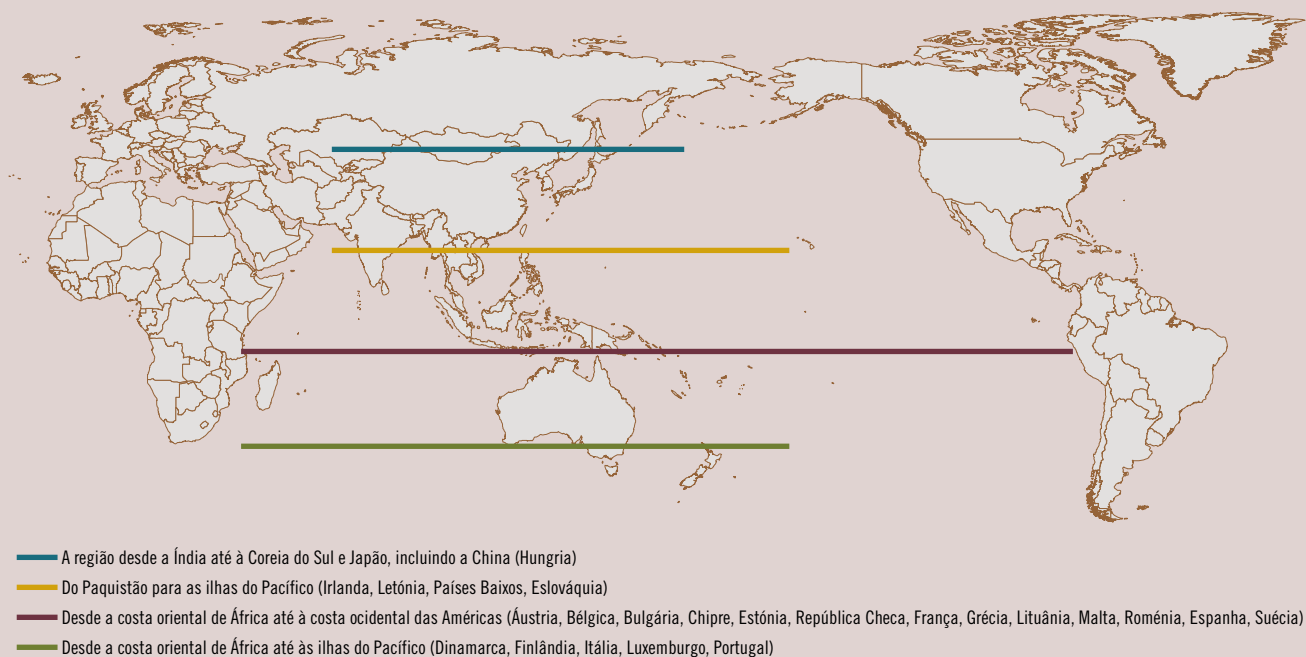
Essas três estratégias nacionais contaminaram a UE que acabou por adotar também “Indo-Pacífico”. No entanto, esta é uma conceção totalmente estranha à terminologia empregue pela União nos seus documentos, políticas e estratégias até então. É sintomático, aliás, que uma Estratégia da UE naquela direção tenha sido discutida, pela primeira vez, a 8 de dezembro de 2020, na reunião do Grupo de Trabalho Ásia-Oceania (COASI). E mesmo depois da formulação da “Estratégia para o Indo-Pacífico”, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) continua a não contemplar essa designação nas suas referências à “UE no Mundo” e na divisão por “regiões e políticas regionais”⁸. O que demonstra que a UE usa na sua Estratégia uma noção de outros. Por outro lado, a relevância, o interesse e o principal foco regional que justificam a Estratégia são as áreas habitualmente assumidas pela UE e pelo seu SEAE como “Ásia” e “Pacífico”. Acresce ainda o facto de a UE estar diretamente ligada à Ásia por via terrestre (não apenas marítima) e de muitas das dinâmicas e desenvolvimentos que afetam os interesses da UE estarem baseados na vertente continental e intercontinental, praticamente ignorada nesta Estratégia.

Paralelamente, sabendo e reconhecendo as conotações geopolíticas de “Indo-Pacífico” e, sobretudo, a sensibilidade particular de Pequim a esse termo, bem como as profundas diferenças e divergências entre EMs sobre as relações com a China, a Estratégia da UE manifesta um especial cuidado em evitar qualquer leitura anti-China (ou contra qualquer outro Estado). Daí o paradoxo de conceber uma “Estratégia para a cooperação” (!!!) que surge no título, sublinhado na afirmação de ser um «compromisso inclusivo em relação a todos os parceiros que desejem cooperar com a UE». E no folheto explicativo sobre a Estratégia, a Comissão volta não só a esclarecer que ela não é dirigida contra a China e que «tem por base a cooperação e não o confronto» como a afirmar que «a estratégia da UE para o Indo-Pacífico é um convite aos nossos parceiros da região»⁹. Ora, “estratégia”, “compromisso” e “convite” são conceitos bem distintos e com sentidos bem diferentes – exceto para a UE. No fundo, “Indo-Pacífico” não é neutral, mas a UE diz que é.

Por outro lado, o interesse e as conexões da UE com aquela região não são novos, pelo que esta Estratégia se baseia, ou devia basear, no portfólio contruído até aqui. Isso inclui os documentos estratégicos da União antes adotados, com destaque para a “Estratégia de Conectividade Sustentável UE-Ásia”, a “Cooperação de Segurança da UE na e com a Ásia” ou as Estratégias UE-Índia e UE-China. E bem assim as muitas parcerias e canais bilaterais e multilaterais com parceiros e quadros da e com a região, designadamente: os Acordos de Parceria Estratégica com Japão, Coreia do Sul e Associação

VISÕES EUROPEIAS SOBRE O ESPAÇO GEOGRÁFICO DO “INDO-PACÍFICO”

Fonte: Reuter e Grare, *Moving Closer: European Views on the Indo-Pacific*. ECFR, op.cit.



das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); os acordos comerciais com Coreia do Sul, Singapura, Japão e Vietname; os acordos de parceria económica com o Japão e os Estados do Pacífico (Fiji, Papua Nova Guiné, Samoa, e as Ilhas Salomão) e o Acordo Global sobre o Investimento (CAI) UE-China; a Parceria UE-Japão sobre Conectividade Sustentável e Infraestruturas de Qualidade e a Parceria Abrangente de Conectividade UE-Índia; os diálogos de alto nível sobre segurança marítima com ASEAN, Japão, China e Índia; o Programa Indicativo Regional para o Pacífico, os Programas Facilidade de Investimento para a Ásia (AIF) e Facilidade de Investimento para o Pacífico (IFP); a participação da UE como membro no *ASEAN Regional Forum* (ARF) e como observador na Comissão do Oceano Índico (COI) e na Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC); a cooperação com a Associação da Orla do Oceano Índico (IORA), o Fórum das Ilhas do Pacífico e a Comunidade do Pacífico; ou ainda quadros de diálogo inter-regionais como o Fórum dos Povos Ásia-Europa (AEPF), a Fundação Ásia-Europa (ASEF), o Fórum do Trabalho Ásia-Europa (AELF) e, sobretudo, o mecanismo Cimeira Ásia-Europa (ASEM) que celebrou o seu 25º aniversário precisamente em 2021.

Porém, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” esquece grande parte desse espólio, ao mesmo tempo que contempla vários outros documentos e políticas “regionais”. Ora, isso decorre de uma conceção muito ampla de “Indo-Pacífico”, definido na Estratégia como «a área geográfica desde a costa oriental de África até aos Estados das Ilhas do Pacífico». Daí que, a par

dos documentos estratégicos e parcerias envolvendo a tradicional “Ásia-Pacífico”, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” contemple também parceiros como África do Sul, União Africana, Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), Comunidade da África Oriental (EAC), Organização e Países ACP (África, Caraíbas e Pacífico); refira basear-se igualmente na “Estratégia Abrangente da UE com África” e nas “Conclusões do Conselho sobre o Corno de África: prioridade geoestratégica para a UE”; e afirme, p.ex., que «Desenvolverá uma abordagem global coerente em relação ao oceano Índico, assente num conceito de cooperação com parceiros-chave tanto em África como na Ásia» e «construirá a parceria política da UE no oceano Pacífico com base no acordo de parceria previsto com os seus parceiros de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)».

Desafios ainda mais complicados

A implementação da “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” envolve desafios significativos. Desde logo, implica vontade política consequente e consensual entre os 27 EMs e as instituições europeias. A Estratégia requer o desenvolvimento de novos regulamentos e normas, negociações sobre inúmeras matérias distintas e celebração de novos acordos e parcerias, numa abordagem necessariamente una e coerente. Esse será um desafio colossal pelas muitas e profundas divisões existentes entre os 27 EMs sobre algumas questões cruciais – desde o próprio

significado da Estratégia à ligação desta às relações transatlânticas e à “autonomia estratégica europeia”, dos parceiros a privilegiar ao peso de cada uma das dimensões, prioridades em matéria de segurança, tipos de projetos e infraestruturas de conectividade, etc. –, conforme revela, por exemplo, um recente inquérito do *European Council on Foreign Relations* (ECFR)¹⁰.

“
(A estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico) será um desafio colossal pelas muitas e profundas divisões existentes entre os 27 EMs.

”
Essas diferenças são evidentes também a respeito do “fator China”: 13 EMs vêem a China como parceiro-chave, e cerca de metade apoia um acordo de comércio livre com a China ou um pacto regional que a inclua; paralelamente, cinco países consideram a “Estratégia da UE para o Indo-Pacífico” como instrumento anti-China e 48% dos EMs não quer nenhum acordo comercial que inclua a China¹¹. Somam-se outros desafios como, por exemplo, a mobilização e atribuição de recursos financeiros (de fontes, fundos e programas bastante diversificados) ou a capacidade para projetar presença naval, sabendo-se das muito limitadas capacidades navais de todos os EMs da UE, excetuando a França.

Vários dos desafios na implementação desta Estratégia são normais no desenvolvimento de todas as políticas e estratégias da UE pela natureza e idiosincrasia específicas da União. Mas o que interessa, sobretudo, é saber se a UE consegue desenvolver uma abordagem verdadeiramente estratégica. Ora, se já seria difícil fazê-lo para uma região tão complexa e diversa como é a “Ásia-Pacífico” e equilibrando diferentes interesses e sensibilidades entre EMs sobre o papel aí da União, a “Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico” complica essa tarefa ao incluir ainda mais atores, parceiros e sub-regiões. Acresce que, apesar do aparente “consenso europeu” que permitiu adotar essa Estratégia, persistem diferenças substanciais sobre o significado geográfico do “Indo-Pacífico” (ver Mapa). Não, não é uma questão de semântica: é que diferentes definições da “região” indicam interesses divergentes e, potencialmente, diferentes graus de envolvimento no desenvolvimento da Estratégia e uma participação eventualmente mais limitada em certas suas políticas e ações. ■

Notas

- ¹ *Estratégia da UE para a cooperação para a região do Indo-Pacífico* – Conclusões do Conselho, 16 de abril de 2021. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-INIT/pt/pdf>. Ver também página web do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) sobre esta Estratégia em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/96741/eu-strategy-cooperation-indo-pacific_en.
- ² *Joint Communication to the European Parliament and the Council – The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, 16.09.2021. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf
- ³ Ibid.
- ⁴ Ver *La Stratégie de la France dans l'Indopacifique*. France-Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (MEAE), Juillet 2021. Disponível em <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/fr-a4-indopacifique-v2-rvb-cle425385.pdf>
- ⁵ TOMÉ, Luis. “Indo-Pacífico”: o factor China e motivações geopolíticas” in *Nação e Defesa* nº 151 – Geopolítica Aplicada, 2019: pp. 66-100.
- ⁶ *Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia*. Government of the Netherlands, 13.11.2020. Disponível em <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>
- ⁷ *Policy guidelines for the Indo-Pacific*. Germany – The Federal Government, September 2020. Disponível em <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>
- ⁸ Ver EEAS homepage – *EU in the World – Regions and Regional Policies*. Em linha (acesso em 11.01.2022), disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en
- ⁹ *Perguntas e respostas: Estratégia da UE para a cooperação no Indo-Pacífico*. Comissão Europeia, 16 de setembro de 2021. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/QANDA_21_4709
- ¹⁰ REUTERS, Manisha and GRARE, Frédéric, *Moving Closer: European Views on the Indo-Pacific*. London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 13 September 2021. Em linha (acesso em 10.01.2022), disponível em <https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific/#scorecard-strategic>
- ¹¹ Ibid.