

AUKUS: MOTIVAÇÕES, SIGNIFICADOS E CONTROVÉRSIAS

Luis Tomé

Texto entregue em Dezembro de 2021

OS PRIMEIROS-MINISTROS DA AUSTRÁLIA E DO REINO UNIDO, respetivamente, Scott Morrison e Boris Johnson e o Presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, anunciaram conjuntamente no dia 15 de setembro de 2021 uma nova parceria de defesa entre os três países cujas iniciais em inglês dão nome ao “AUKUS”¹. O objetivo é intensificar a cooperação trilateral nos domínios da inteligência artificial, ciberguerra e computação quântica e, sobretudo, reforçar as capacidades submarinas da Austrália, já que o RU e os EUA vão dotar a marinha australiana com uma frota de oito submarinos de ataque a propulsão nuclear (SSN). Ainda que não tenha sido expressamente referida no anúncio oficial, a China é a principal *raison d'être* do AUKUS, entre outras motivações específicas de cada um dos três tradicionais aliados da “anglosfera” (ver Caixa). O AUKUS tem múltiplos significados geopolíticos e geoestratégicos, provocando novas controvérsias e divisões tanto na Ásia-Pacífico como na Europa².

As motivações dos três AUKUS

Para a Austrália, o AUKUS surge num contexto de escalada confrontacional com a China e de alinhamento estratégico com os EUA. Embora não tenha uma “estratégia para o Indo-Pacífico” assim definida, os *2016 Defence White Paper*, *2017 Foreign Policy White Paper* e *2020 Defence Strategic Update* australianos denotam uma mudança gradual das anteriores ambiguidade e autonomia estratégicas para o completo alinhamento com Washington num *hard hedge* anti-China. Essa alteração é mais vinculada desde a subida ao poder do PM Scott Morrison, em agosto de 2018, acompanhada por uma progressiva deterioração no relacionamento com Pequim que passou a confrontação desde que, em abril de 2020, Camberra pediu à Organização Mundial de Saúde uma investigação independente sobre as origens da pandemia Covid-19 na China. Neste contexto, o Governo de S. Morrison elevou o orçamento de Defesa para 2.1% do PIB, em 2021 (significando um aumento de 15% comparativamente a 2020) e acelerou o programa de modernização das capacidades navais australianas. Paralelamente, considera que uma “potência intermédia” na posição da Austrália necessita de reforçar laços com aliados e parceiros, mostrando grande empenho quer no Quad e no “Quad do Pacífico” quer nos vários “diálogos estratégicos trilaterais” em que a Austrália está envolvida (ver Caixa) quer, sobretudo, no alinhamento com Washington no *vis-a-vis* à China. O conjunto destes aspetos motivou o PM Scott Morrison a abraçar o AUKUS, mesmo

rasgando o contrato de fornecimento de submarinos com a França – com quem a Austrália tem uma “parceira estratégica” bilateral desde 2012 e é parceria também no Quad do Pacífico e nos trilaterais França-Austrália-Nova Zelândia (FRANZ) e Austrália-França-Índia.

Para o Reino Unido, o AUKUS é parte de uma ampla readaptação estratégica pós-Brexit, o que implica o reforço dos laços com os Estados Unidos e em que a UE perde significativa relevância a favor da Commonwealth e dos países de língua inglesa e, por outro lado, do Indo-Pacífico. Isto surge transcrito, por exemplo, no *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* de março 2021, que identifica os EUA como «o nosso maior aliado e parceiro privilegiado na defesa, inteligência e segurança», aponta a China como «competidor estratégico» e refere o Indo-Pacífico como «crítico para a nossa economia, a nossa segurança e a nossa ambição global de apoiar sociedades abertas».

“

O AUKUS tem múltiplos significados geopolíticos e geoestratégicos, provocando novas controvérsias e divisões tanto na Ásia-Pacífico como na Europa.

”

Mais: assumindo a nova “inclinação” para esta região, o Governo de B. Johnson fixa como objetivo do RU «ser o parceiro europeu com a presença mais ampla e integrada no Indo-Pacífico». Daí, por exemplo, a candidatura do Reino Unido a parceiro de diálogo da ASEAN e membro da Parceria Trans-Pacífico Abrangente e Progressiva (CPTPP ou TPP11); a participação numa série de operações e exercícios aéreos e navais realizados ao longo de 2021 no Índico e no Pacífico com forças dos EUA, França e países da região; ou a assinatura com a Austrália, em 17 dezembro de 2021, do primeiro grande acordo comercial “do zero” desde que deixou a UE, depois do acordo de princípio celebrado meio ano antes entre os PM B. Johnson e S. Morrison. O AUKUS é, portanto, uma componente do “Global Britain” e do “Indo-Pacific tilt” com os “aliados naturais”, a que o PM B. Johnson acrescentou as vantagens adicionais de «criar centenas de empregos altamente qualificados em todo o Reino Unido» e «reforçar o lugar da Grã-Bretanha na vanguarda da ciência e da tecnologia»³.

Também para os Estados Unidos o AUKUS é parte de uma estratégia mais ampla de contrabalanço da ressurgência da China que há cerca de duas décadas vem sendo promovida, de formas variadas e em crescendo, pelas sucessivas Administrações Americanas. Visando um “Indo-Pacífico livre e aberto”, fórmula preferida em Washington desde a Presidência Trump, o AUKUS complementa o sistema de alianças e parcerias dos EUA numa crescente bipolaridade competitiva com a China, tendo sido anunciado uma semana antes da segunda Cimeira do Quad (e primeira presencial) realizada na capital dos EUA. Constitui, igualmente, uma nova “frente de democracias” que o Presidente Biden promove e que, por exemplo, incluiu sanções conjuntas com RU, Canadá e UE a dirigentes chineses por causa das violações dos direitos dos Uigures na região de Xinjiang, em Março de 2021; a participação das convidadas Índia, Coreia do Sul, Austrália e África do Sul na Cimeira do G7, em junho de 2021; a pressão para um “desacoplamento tecnológico” face à China e a proposta para um programa de infraestruturas conduzida pelas democracias alternativo à “Nova Rota da Seda” chinesa; os inúmeros exercícios militares e operações de “livre navegação dos mares” com parceiros democráticos nos Mares do Sul e Oriental da China; a organização da “Cimeira para a Democracia”, em dezembro 2021; ou o boicote diplomático aos Jogos Olímpicos de Inverno na China de Fevereiro de 2022. O AUKUS serve ainda outros três propósitos dos EUA: i) contrapeso ao crescente poderio naval da China e à pressão desta para alterar o *status quo*, deixando a mensagem subliminar a Pequim de que a transferência de tecnologia para a Austrália poderá ser replicada para outros países da região; ii) favorecer a indústria de armamento americana; e iii) nas palavras do Presidente Biden, «ligar de novas formas os aliados e parceiros existentes da América», considerando que «não há divisão regional que separe os interesses dos nossos parceiros do Atlântico e do Pacífico»⁴.

Significados e controvérsias

Anunciado um mês depois da retirada humilhante do Afeganistão, o AUKUS pode ser visto como manobra do Presidente Biden e dos PMS Morrison e B. Johnson para desviarem as muitas críticas internas e externas pela forma como “facilitaram” o regresso dos Talibã ao poder e “abandonaram” os afegãos. Seja como for, o AUKUS sublinha que a “tripla aliança” está mais firme e unida do que nunca, agora vocacionada prioritariamente para o balanceamento da China. Demonstra, igualmente, que



os EUA não estão a recuar nem a regressar a uma postura isolacionista, mas sim mais focados na contenção da China.

A “obsessão” dos EUA com a China resulta do crescente poder nacional abrangente chinês e da sua assertividade confrontacional sob a liderança de Xi Jinping, bem como do facto da “linha dura” contra Pequim ser o vetor da política externa e de segurança que mais consenso reúne entre Democratas e Republicanos e entre a Casa Branca e o Congresso. No entanto, a forma como o Presidente Biden construiu o AUKUS parece uma “manobra à Trump”, sem prévia articulação com outros aliados e parceiros e “roubando” o negócio de submarinos a um aliado. Ou seja, o AUKUS evidencia que para os EUA há uns mais aliados do que outros e que, afinal, o “America is Back” tem pouco significado comparativamente à prioridade de conter a China e uma espécie de “America First II” – significativo numa Administração Biden empenhada em reabilitar o *soft power* dos EUA pós-Trump e em fortalecer alianças e parcerias na Europa e na Ásia-Pacífico.

O que a Austrália terá ao abrigo do AUKUS comparativamente ao que tinha contratado adquirir à França (12 submarinos da classe *Attack* movidos a diesel-SSK) é estrategicamente relevante: os oito SSN são muito mais avançados tecnologicamente e podem permanecer submersos e “invisíveis” durante bastante mais tempo e percorrer maiores distâncias e mais rapidamente, ainda para mais equipados com mísseis de longo-alcance americanos.

Porém, os contornos concretos desse programa ficaram para definir nos 18 meses seguintes ao anúncio do AUKUS, e mesmo que se cumpra o calendário previsto, o primeiro desses SSN só estará pronto lá para 2040. O que significa que, a curto/médio-prazo, nem a Austrália verá reforçadas as suas capacidades submarinas nem o AUKUS altera ou reequilibra o poder naval face à China.

“

A “obsessão” dos EUA com a China resulta do crescente poder nacional abrangente chinês e da sua assertividade confrontacional sob a liderança de Xi Jinping.

”

O AUKUS é mais um exemplo da centralidade da China nos cálculos estratégicos quer dos EUA quer da generalidade dos outros atores internacionais, mas também mostra que a postura desafiante e confrontacional da China de Xi Jinping está a provocar reações cada vez mais adversas. Sem surpresa, Pequim reagiu ao AUKUS com hostilidade, afirmando que é “extremamente irresponsável”, revela uma “mentalidade de Guerra Fria”, corporiza uma

OUTROS QUADROS DE ALIANÇA E COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA ENVOLVENDO AUSTRÁLIA, REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS

- **FIVE EYES/Cinco Olhos:** aliança de intelligence entre EUA, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. Criado a partir de um acordo de cooperação sobre signals intelligence (SIGINT) entre o RU e os EUA (Acordo UKUSA), em 1946, expandiu-se ao Canadá, em 1948, e à Austrália e à Nova Zelândia, em 1956. Apenas em junho de 2010, o texto integral do Acordo UKUSA foi divulgado e, pela primeira vez, reconhecido oficialmente. O “Five Eyes” inclui a cooperação com “terceiros países”, designadamente Dinamarca, França, Noruega e Países Baixos no apelidado Nine Eyes/Novo Olhos e ainda mais alargado ao formato Fourteen Eyes/Catorze Olhos (cujo nome oficial é SIGINT Seniors Europe – SSEUR) juntando também Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália e Suécia.
- **ANZUS:** aliança trilateral entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, estabelecida desde 1951.
- **FIVE POWER DEFENCE ARRANGEMENTS (FPDA):** série de acordos bilaterais em matéria de defesa estabelecidos, desde 1971, entre Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Malásia e Singapura.
- **QUAD DO PACÍFICO:** oficialmente, “Grupo de Coordenação Quadrilateral de Defesa” (QDCG) estabelecido, desde 1998, entre Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e França.
- **NATO/OTAN:** EUA e Reino Unido são membros fundadores, desde 1949 e estão entre os atuais 30 Aliados, sendo a Austrália um dos partners across the globe da Aliança Atlântica, desde 2005, numa parceria NATO-Austrália reforçada com um “Programa Individual de Parceria e Cooperação” acordado em 2013 e renovado em 2019.
- **QUAD:** oficialmente, “Diálogo Quadrilateral de Segurança” entre Estados Unidos, Austrália, Japão e Índia, foi sendo estabelecido informalmente entre 2005 e 2007. Logo em 2008, o desinteresse da Austrália “congelou” o Quad, reavivado a partir de 2017 por pressão da Administração Trump e do renovado empenho dos quatro parceiros no contrabalanço da China. Já com a Presidência Biden, o Quad alargou as áreas de cooperação e foi elevado a Cimeiras entre Chefes de Estado e de Governo – com duas realizadas no espaço de seis meses, a primeira remotamente, em março de 2021 e outra presencialmente, em Washington, em setembro do mesmo ano.
- **Diálogos Estratégicos Trilaterais:** Austrália-EUA-Japão, França-Austrália-Nova Zelândia (FRANZ), Austrália-França-Índia, Austrália-Índia-Japão, Austrália-Índia-Indonésia, EUA-Japão-Índia, EUA-Japão-Coreia do Sul.

“NATO Asiática”, pode desencadear uma “nova corrida aos armamentos” e “ameaça a paz e a estabilidade regional e internacional”. E para sinalizar que tem uma abordagem distinta, no dia seguinte ao anúncio do AUKUS a China formalizou a sua candidatura ao CPTPP. A ofensiva chinesa anti-AUKUS inclui acusações de que “viola” os Tratados de Rarotonga (1985) e de Banguecoque (1995) que instituem “Zonas Livres de Armas Nucleares”, respetivamente, no Pacífico Sul e no Sudeste Asiático. Essa alegação é falsa, pois os submarinos de que a Austrália disporá são nucleares no sentido da energia que os move e não das armas que transporta, pelo que o AUKUS não transforma a Austrália numa potência militarmente nuclear nem reintroduz testes nucleares e, portanto, não viola nenhuma das restrições daqueles tratados. E se a Nova Zelândia e outros países da região não permitem submarinos movidos a energia nuclear nos seus portos e áreas marítimas, isso resulta de legislações nacionais e não do Tratado de Rarotonga. Todavia, será a primeira vez que um Estado não militarmente nuclear vinculado ao Tratado de Não Proliferação (TNP) vai dispor de submarinos de ataque a propulsão nuclear (SSN), levantando questões sensíveis. O próprio Diretor-Geral da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), Rafael Grossi, referiu que a transferência de tecnologia ao abrigo do AUKUS representa um desafio “muito complicado” para as inspeções da Agência. O AUKUS animou novas clivagens na Ásia-Pacífico. Os países do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF) dividem-se entre o apoio, a contestação e a neutralidade em relação ao AUKUS. O mesmo acontece entre os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): se Filipinas manifestou de imediato apoio ao AUKUS, a Junta Militar do Myanmar e também a Malásia e a Indonésia exprimiram publicamente duras críticas ao AUKUS – inclusivamente, o Governo Malaio organizou uma missão à China para consultas sobre a matéria e o Presidente Indonésio cancelou um encontro com o PM Australiano –, enquanto outros ASEAN como o Camboja e Singapura reagiram com maior neutralidade, manifestando receio de que a escalada competitiva EUA-China os arraste e transforme novamente o Sudeste Asiático numa área de conflito. A Coreia do Sul e o Japão apoiam o AUKUS, mas de forma comedida para não acirrar tensões com Pequim. O mesmo se aplica à Índia, parceira dos EUA e da Austrália no Quad, acrescentando que a tentação de obter dos EUA o mesmo tipo de tecnologia e submarinos que a Austrália terá com o AUKUS colide com a parceria estratégica com a Rússia, podendo o AUKUS também servir de pretexto não só para a China desenvolver novas capacidades navais como para aumentar o apoio ao programa militar e naval do Paquistão, adversário da Índia e crítico do AUKUS. Por seu lado,



a Rússia vê o AUKUS com preocupação e repleta basicamente os argumentos chineses, mas também como oportunidade para consolidar a quase-aliança com Pequim e projetar-se para o Pacífico – sublinhado nos exercícios bilaterais navais *Joint Sea 2021* no Mar do Japão, no início de outubro 2021 e, no final do mesmo mês, no primeiro exercício de patrulha conjunta China-Rússia no Pacífico Ocidental. Mesmo na Austrália o AUKUS não é consensual. Além das críticas pelos custos avultados com o programa de submarinos (ainda para mais num quadro de dupla crise pandêmica e económica) e pela “ofensa” a um parceiro estratégico como a França, subsistem divisões quanto à postura a seguir relativamente à China e ao grau de autonomia estratégica face aos EUA. O antigo PM australiano Kevin Rudd criticou publicamente “a renúncia da Austrália à sua soberania de defesa”, visão partilhada por outro antigo PM, Paul Keating, para quem o AUKUS poderá retirar “capacidade de escolha em qualquer compromisso que a Austrália considere apropriado”, acusando ainda o Governo de S. Morrison de afastar a Austrália do “Século Asiático” fazendo-a regressar à “Anglosfera desbotada e obsoleta”. Assim, da mesma forma que antes a Austrália preferiu uma certa ambiguidade estratégica na competição EUA-China para cultivar boas relações económicas e comerciais com Pequim, abandonando inclusive o Quad entre 2008 e 2017, uma degradação da situação económica e/ou a “alternância democrática” poderão levar Camberra futuramente a voltar a alterar a sua postura estratégica e, eventualmente, a desinteressar-se do AUKUS. As controvérsias e divisões não se ficam pela Ásia-Pacífico, longe disso. Se a China é o principal alvo do AUKUS, a França é a sua primeira

vítima: foi “roubado” à *Naval Group* francesa um negócio firmado com Camberra, em 2016, de construção de submarinos no valor de quase 60 mil milhões de Euros para benefício da indústria de armamento americana e britânica. E isto por dois dos seus aliados na NATO, EUA e RU, e pela parceira estratégica Austrália com quem ainda no dia em 30 de agosto de 2021, i.e., duas semanas antes do anúncio do AUKUS, numa declaração conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa franceses e australianos, tinha sido renovado o compromisso mútuo em “aprofundar a cooperação no Indo-Pacífico e em matéria de segurança e defesa”, incluindo o programa de submarinos.

“

Se a China é o principal alvo do AUKUS, a França é a sua primeira vítima: foi “roubado” à *Naval Group* francesa um negócio firmado com Camberra, em 2016.

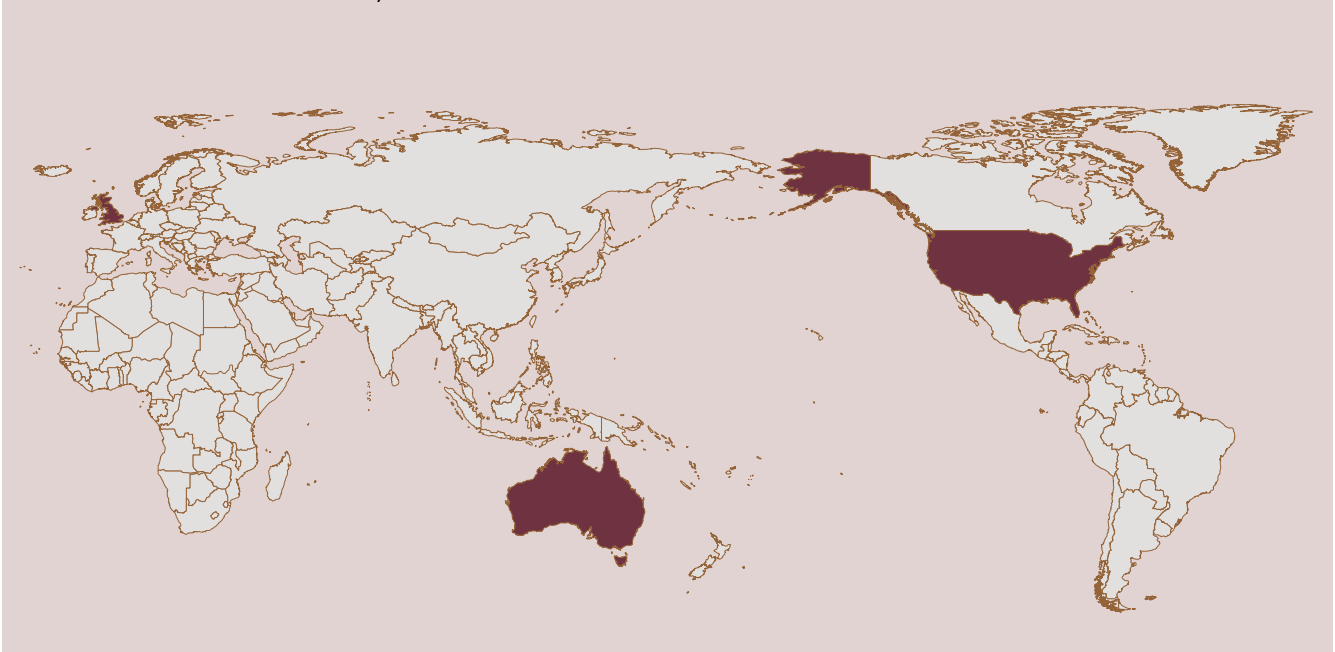
”

Acresce que a França se vê como “potência residente” na região em virtude dos territórios-ilhas que tem no Índico e no Pacífico; foi o primeiro país europeu a assumir oficialmente a designação “Indo-Pacífico” e a estabelecer, desde 2018, uma “estratégia para o Indo-Pacífico” (reafirmada novamente, em Abril de 2021, no “Parcerias da França no Indo-Pacífico” do MNE francês);

e cujo ativismo na região aumentou consideravelmente nos últimos anos. A “fachada nas costas” que Paris exprimiu espelha bem o sentimento face ao AUKUS, num contexto, recorde-se, em que o Presidente E. Macron procurava a reeleição para um segundo mandato e em que a França exercia a presidência da Comissão do Oceano Índico (IOC) no biénio 2021-2022 e preparava a presidência do Conselho da UE no primeiro semestre de 2022.

Inevitavelmente, o AUKUS provocou ondas de choque por toda a Europa, ainda por cima porque surgiu num momento de renovado empenho europeu no “Indo-Pacífico” – incluindo “estratégias para o Indo-Pacífico” de França, Países Baixos, Alemanha e UE –, de preparação do novo Conceito Estratégico da NATO e de uma prevista articulação formal com os EUA para uma abordagem comum naquela região. A manifestação de “incómodo”, “compreensão” e “apoio” a Paris por Bruxelas e a “preocupação” expressa pelo Conselho de MNEs da UE reunido em 20 de setembro de 2021 espelham a desilusão europeia. É certo que isso não impediu que se tenha realizado a prevista reunião inaugural do *EU-US Trade and Technology Council*, em 29 de setembro ou que se tenham lançado consultas formais UE-EUA para cooperação no Indo-Pacífico. Mas o AUKUS marca uma alteração significativa na perceção europeia sobre a Administração Biden e, com isso, um novo questionamento sobre as relações transatlânticas. Por outro lado, o AUKUS representa um novo choque europeu com a realidade da geopolítica mundial e das prioridades de Washington, favorecendo as teses de “autonomia estratégica” face aos EUA.

PAÍSES DO AUKUS – AUSTRÁLIA, REINO UNIDO E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA



O choque francês e dos europeus continentais é também com o Reino Unido, tanto mais que o AUKUS foi anunciado num quadro de tensões crescentes de Paris e Bruxelas com Londres por causa das pescas e de outros dossiês. São resultados visíveis do Brexit, contrariando os otimistas ou ingénuos que acreditavam que a saída do RU da UE não traria tremendas repercussões estratégicas e geopolíticas. Agora já todos vemos que traz, e o AUKUS sublinha-o. Por outro lado, o AUKUS e o *Global Britain* não significam apenas o reforço do eixo anglo-saxónico: desde que saiu da UE, Londres tem procurado afinadamente integrar outros organismos multilaterais, incluindo o antigo NAFTA agora USMCA (*United States–Mexico–Canada Agreement*) e o Parceria Trans-Pacífico Abrangente e Progressiva (CPTPP). Se o AUKUS não tivesse outros significados e motivações, quase diríamos fazer parte de uma desesperada estratégia do Governo de B. Johnson de “ir a todas” ou de “vale tudo menos a UE”.

O AUKUS é expressão de uma nova conexão estratégica emergente do “Atlântico-Pacífico”. É, igualmente, manifestação da proliferação dos “minilateralismos” na Ásia-Pacífico, desde os Quads aos muitos “diálogos estratégicos trilaterais” (ver Caixa). O problema dos minilateralismos é que deixam de fora muitos “excluídos” gerando, por vezes, novos dilemas e problemas – como acontece com o AUKUS. Talvez tivesse sido mais prudente, por exemplo, o AUKUS ser “FAUKUS” envolvendo a França, da mesma forma que poderia o Quad alargar-se ao Reino Unido e à França ou fundirem-se o Quad e o “Quad do Pacífico”. A realidade é que, pela forma como foi lançado, o AUKUS contribui para construir o “Atlântico-Pacífico”, mas divide o Atlântico e o Pacífico⁵. ■

Notas

¹ The White House – *Remarks by President Biden, Prime Minister Morrison of Australia, and Prime Minister Johnson of the United Kingdom Announcing the Creation of AUKUS, September 15, 2021*. Em linha (acesso em 14.12.2021), disponível em <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/15/remarks-by-president-biden-prime-minister-morrison-of-australia-and-prime-minister-johnson-of-the-united-kingdom-announcing-the-creation-of-aukus/>

² Ver, por exemplo, a coleção de dez artigos in *IDN Brief – AUKUS e os interesses de segurança e defesa no Indo-Pacífico*, novembro de 2021. Em linha (acesso em 14.12.2021), disponível em: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20Brief_novembro%2021_texto%20integral.pdf

³ The White House – *Remarks...*, op. cit.

⁴ Ibid.

⁵ Tomé, Luis – “AUKUS: criando o ‘Atlântico-Pacífico’ e dividindo o Atlântico e o Pacífico” in *IDN Brief*, op. cit.: pp. 9-10.