

**JOSÉ PALMEIRA**

palmeira@eeg.uminho.pt

**UNIVERSIDADE DO MINHO, CENTRO DE INVESTIGAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

## **EUROPA “REGRESSA” AO ATLÂNTICO**

### **RESUMO**

A política europeia está de regresso ao Atlântico. A União Europeia (UE) aprovou a Política Marítima Integrada Europeia (2007), sob proposta da Comissão Barroso, recentrando uma UE que nos últimos alargamentos se voltara a Este. Entretanto, UE e Estados Unidos iniciam a negociação de uma parceria transatlântica de comércio e investimento que tem uma réplica UE-Canadá, projeto já apelidado de “NATO económica”. Eis se não quando a Rússia anexa a Crimeia e a guerra civil na Ucrânia ressuscita a geopolítica e a verdadeira NATO (Organização do Tratado do Atlântico Norte) recupera a sua importância geoestratégica. O Atlântico, ultrapassado pelo Pacífico em termos de relevância político-económica, face à emergência da China como ator global, é de novo o centro das atenções. Membro fundador da NATO (1949) e Estado membro da UE (1986), quais as potencialidades e vulnerabilidades de Portugal neste novo cenário geopolítico e estratégico que tem a Europa no seu epicentro?

### **PALAVRAS-CHAVE**

Atlântico; União Europeia; NATO; Portugal

---

A União Europeia é comumente reconhecida como um dos mais bem-sucedidos projetos políticos. Os recentes “abalos” provocados pela crise na zona Euro, envolvendo a Grécia, ou, mais recentemente, a vaga de refugiados que força a sua entrada no espaço comunitário, sobretudo a partir do Mediterrâneo e dos Balcãs, não são suficientes para fazer esquecer o quão os europeus, primeiro os ocidentais e, posteriormente, também os orientais, do norte e do sul, devem, em termos de paz e prosperidade, aos

ideais de Robert Schumann e Jean Monnet. A comunidade dos seis fundadores deu lugar a uma união a 28, necessariamente mais complexa, tanto do ponto de vista institucional como político. O que pretendemos analisar são as mudanças geopolíticas operadas na União Europeia (UE), fruto do seu alargamento mas também do aprofundamento das suas políticas, bem como da evolução do sistema internacional, tendo como ponto de referência a prioridade dada ao Atlântico enquanto espaço geoestratégico. Neste contexto, interessa-nos também observar qual o reflexo que essa evolução teve em Portugal, um dos Estados-Membros que mais pode beneficiar, ou sair prejudicado, em função da valorização, ou não, do espaço atlântico por parte da UE.

A avaliação que pretendemos efetuar tem um carácter geopolítico e parte das seguintes premissas: (1) os sucessivos alargamentos da UE a Este (sobretudo o de 2004, pela sua dimensão) transformaram-na num espaço quase pan-europeu de características continentais; (2) com a anunciada retirada do Reino Unido da União Europeia, os Estados-Membros de cariz atlantista perdem influência para o eixo franco-alemão; (3) os Estados Unidos da América (EUA), que passaram a dar mais atenção ao Pacífico, depois do aceleração da globalização económica e financeira, estão de “regresso” à Europa para negociar uma parceria transatlântica de comércio e investimento; (4) o conflito na Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Federação Russa reabilita o espírito da guerra fria e apela a uma nova coligação de interesses entre norte-americanos e europeus, parte destes grandemente dependentes de energia importada de Moscovo.

Conjugando as quatro premissas, as nossas hipóteses são as seguintes: (1) o alargamento e o aprofundamento da UE conduziram à sua “continentalização”; (2) o reaparecimento da Rússia como “perturbador continental”, máxime, mas também o desacelerar das economias asiáticas, reaproxima Bruxelas e Washington recuperando a importância do “atlantismo” como bloco geoestratégico.

O “atlantismo” é um conceito geopolítico que tem particular expressão na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), criada em 1949 e que atualmente conta com 28 Estados-Membros. Durante 40 anos (o muro de Berlim caiu em 1989) assistiu-se a uma guerra fria entre o bloco ocidental, liderado pelos EUA e a União Soviética, aliados de circunstância na vitória sobre a Alemanha nazi (1945). O Pacto de Varsóvia (1954) não sobreviveu à implosão da União Soviética (1991), pondo termo à bipolaridade que marcou o sistema internacional na segunda metade do século XX.

Além da corrida belicista, o confronto entre os dois blocos fez-se sentir também nos planos ideológico (liberalismo versus comunismo), económico (economia de mercado face à economia planificada) e tecnológico (de que a conquista espacial foi um dos expoentes máximos), entre outros (por exemplo, a disputa de medalhas nos Jogos Olímpicos).

## EMERGÊNCIA DO PACÍFICO

A Europa é uma paisagem terrestre; a Ásia Oriental uma paisagem marítima. Nisto reside a diferença crucial entre os séculos XX e XXI. As áreas mais disputadas do globo no século passado eram em terra seca na Europa, sobretudo nas extensões planas que tornavam as fronteiras ocidental e oriental da Alemanha artificiais e expostas à marcha inexorável dos exércitos. Mas com o decorrer das décadas, os eixos demográficos e económicos da Terra mudaram consideravelmente para o lado oposto da Eurásia, onde os espaços entre os principais centros populacionais são esmagadoramente marítimos. (Kaplan, 2011, p. 72)

A asserção de Robert Kaplan, aqui reproduzida, reflete um sentimento generalizado de que a emergência da República Popular da China como potência global fez girar o centro geopolítico da terra do Atlântico para o Pacífico. Com duas faces (tal como Janus), os Estados Unidos desinvestiram no Atlântico e concentram-se no Pacífico, privilegiando a cooperação com as principais potências regionais, até como forma de equilibrar a crescente influência chinesa.

O fim da guerra fria secundarizou o poder militar (a internet que começou por ter um uso militar tornou-se uma das principais armas da globalização) e catapultou a geoeconomia, com a liberalização do comércio mundial, empreendida sobretudo a partir de 1995, com a criação da Organização Mundial do Comércio. A admissão da China nesta organização, ao contrário do que sucedeu com a Rússia, fê-la competir com os mercados europeu e norte-americano de uma forma muito vantajosa, dado os custos de mão de obra serem muito inferiores nesse país, provocando a deslocalização de uma parte significativa da produção ocidental para o Oriente. Ao mesmo tempo, e através da aquisição da dívida pública de vários países, incluído a norte-americana, a China passa a ter influência no mercado financeiro, também ele cada vez mais global, com os efeitos de interdependência que provoca.

Paralelamente à ascensão da China dá-se a recuperação da Rússia sob a batuta de Vladimir Putin, a emergência do Brasil e da Índia, como potências regionais com aspirações globais (veja-se o seu interesse em ser membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas), e também da África do Sul, constituindo uma frente comum conhecida pelo acrónimo BRICS (criado juntando as primeiras letras dos nomes desses países).

É certo que o crescimento económico de países como o Brasil ou a Rússia se deveu, em grande medida, ao facto de serem produtores de petróleo e o preço do crude ter subido exponencialmente nos últimos anos, situação que entretanto se inverteu, levando à sua recessão económica.

Paralelamente a isto, a União Europeia é instituída pelo Tratado de Maastricht (1992) e consolida o seu projeto de integração económica e monetária (tornando-se o euro uma moeda hoje comum a 19 dos 28 Estados-Membros), ao mesmo tempo que se alarga a países do centro e Este da Europa e se transforma num espaço praticamente pan-europeu (outros países, sobretudo dos Balcãs, pediram já a sua adesão).

Se é verdade que a consolidação da união económica e monetária é uma realidade – apesar de alguns sobressaltos, em países como a Irlanda e Portugal, mas sobretudo na Grécia – o mesmo não se pode dizer da união política. Com o Reino Unido a negociar a sua saída da União Europeia, e a Alemanha cada vez mais preponderante, a UE dá sinais de falta de coesão interna que comprometem a sua afirmação como ator geopolítico global.

O projeto europeu lançado sobre os escombros da II Guerra Mundial foi relançado com o fim da guerra fria com um otimismo que ficou vertido no Tratado de Maastricht. A guerra nos Balcãs, desencadeada em 1992, na sequência da desagregação da Jugoslávia, foi o primeiro revés nessa ilusão, dada a incapacidade em lidar política e militarmente com o problema.

Os que aspiravam a uma autonomia militar crescente da Europa face ao seu aliado norte-americano constataram, nos Balcãs, essa incapacidade, experiência que se repetiria mais tarde, na mesma região, com a independência do Kosovo (2008).

Este último acontecimento acabou por abrir uma “caixa de Pandora”, muito sensível no Centro e Este da Europa, em torno das fronteiras. Reabilitada por Putin no seu poder e no seu orgulho, a Rússia (aliada da Sérvia contra a independência do Kosovo) reconhece, no mesmo ano, as independências da Ossétia do Sul e da Abecásia face à Geórgia e, em 2014, intervém no conflito ucraniano e anexa a Crimeia.

O Ocidente responde com a aplicação de sanções económicas e políticas à Federação Russa, criando-se um clima que faz lembrar os tempos

da guerra fria. A Aliança Atlântica anuncia em 2015 (5 de fevereiro) a criação de uma Força de Reação Rápida, enquanto que poucos meses depois (26 de agosto) o presidente Putin anuncia que a Rússia se irá dotar de 40 novos mísseis intercontinentais.

## REGRESSO AO ATLÂNTICO

O conflito ucraniano e a intervenção de Moscovo fizeram “soar as campainhas” no quartel-general da NATO de uma forma que já não se via desde o fim da guerra fria. O Kremlin rejeitava a aproximação de Kiev à UE e à NATO, considerando a Ucrânia como parte integrante do seu “espaço vital”, expressão típica de uma era que se considerava já ultrapassada.

Acontece que a Ucrânia faz parte da política de vizinhança da UE e que vários países que a integram são altamente dependentes em termos energéticos do gás russo. Este cenário colocou em cima da mesa a necessidade de alternativas, aparecendo o gás de xisto norte-americano como uma solução de curto-prazo e o gás magrebino que entra na Europa através da Península Ibérica como plausível no médio prazo, após investimentos nas interligações.

A reabilitação da Aliança Atlântica por parte dos aliados – atualmente 28 – é a resposta à geoestratégia russa que face à sua ostracização pelo Ocidente se volta para a China e para as suas antigas repúblicas, como forma de criar um bloco alternativo.

Desde o fim do Pacto de Varsóvia (1991) que a NATO tem reajustado o seu conceito estratégico (revisto década a década, teve a sua última alteração em 2010, no Conselho do Atlântico realizado em Lisboa), adaptando-o à evolução do sistema internacional. O terrorismo transnacional que teve particular expressão em Estados-Membros como os EUA (2001), Espanha (2004) e Reino Unido (2005) levou a organização a orientar a ação para a sua prevenção e combate.

Não é só, no entanto, a aliança político militar que aproxima as potências dos dois lados do Atlântico Norte. Desde 2013 que União Europeia e Estados Unidos negociam a celebração de uma Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento – conhecida pelo seu acrónimo em língua inglesa: TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) –, uma iniciativa lançada durante a presidência de Barack Obama e que foi congelada pelo seu sucessor na Casa Branca, Donald Trump. UE e Canadá já celebraram um acordo idêntico (CETA – *Comprehensive Trade and Economic Agreement*), aprovado em 2016 e em fase de ratificação pelos signatários.

O TTIP reunirá dois blocos geoeconómicos que em conjunto representam cerca de 40% do Produto Interno Bruto Mundial e constituirá o que já foi apelidado de uma “NATO económica”. Europa e EUA podem voltar a cooperar numa área que não a político-militar, a exemplo do que já acontecera com o Plano Marshall, no termo da segunda guerra mundial e com a criação, em 1948, da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) que, em 1960, deu lugar à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

O TTIP “é potencialmente o acontecimento mais importante da relação transatlântica desde a criação da NATO”, considera João Vale de Almeida (2014, p. 26), embaixador da UE nos Estados Unidos. “O TTIP abrange também esferas geoeconómicas e geopolíticas. O poder está mais do que nunca relacionado com a capacidade económica. A História não acabou com a queda do Muro de Berlim. O debate geopolítico continua e não podemos alhear-nos dele” – acrescenta o mesmo diplomata europeu.

A concretização do acordo deverá representar um aumento muito significativo das trocas comerciais entre os dois blocos. Sabendo-se que a maior parte do comércio mundial se processa por via marítima, isso terá como consequência a intensificação do tráfego no Atlântico Norte que será também exponenciado pelo alargamento do canal do Panamá – que liga ao Pacífico – concluído em 2016.

Os sucessivos alargamentos da UE afastaram o seu centro geográfico do Atlântico e aumentaram a centralidade política da Alemanha. A concretização do TTIP significará uma recentragem de novo no Atlântico e, nesse aspeto, uma nova configuração geopolítica.

O primeiro passo no sentido de um “regresso” ao Atlântico já havia sido dado em 2007, com a adoção, no Conselho Europeu de Lisboa, de uma Política Marítima Integrada Europeia, por iniciativa da Comissão Barroso.

A valorização estratégica do mar é uma consequência, a jusante, da liberalização do comércio mundial e, a montante, resulta da aprovação, em 1982, em Montego Bay, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que entrou em vigor em 1994 e que, entre outras medidas, definiu o direito dos Estados costeiros a uma zona económica exclusiva, até um limite de 200 milhas náuticas, com direitos soberanos desses Estados sobre os recursos vivos e não vivos aí existentes.

## **E PORTUGAL?**

A ligação de Portugal ao Atlântico é geográfica, histórica e política. Se há referência a Portugal na história universal ela deve-se à empreitada

dos Descobrimentos, no final do século XV e no início do século XVI. Dela resultou um império que se começou a desmoronar com a independência do Brasil (1822), a ocupação de Goa, Damão e Diu pela União Indiana (1961) até à descolonização das colónias africanas na sequência da mudança de regime em Portugal, em 1974 e 1975, a transição da soberania de Macau para a República Popular da China (1999) e a independência de Timor-Leste (2002). Hoje, o espaço lusófono tem tradução geopolítica na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, instituída em 1996 e atualmente com nove Estados-Membros (aos oito lusófonos juntou-se a Guiné Equatorial, em 2014).

A importância geoestratégica do território europeu português, comumente designado de triângulo estratégico continente-Açores-Madeira, ficou reconhecida com a integração de Portugal na NATO, em 1949, mesmo apesar da natureza autoritária do seu regime, caso único entre os Estados fundadores. Antes disso (1944), já Lisboa autorizara os EUA a estacionar forças e equipamento militar nas bases de Santa Maria e das Lajes, nos Açores, presença que seria reforçada com o acordo celebrado em 1951, ainda vigente, após várias renegociações e hoje reduzido por desinvestimento dos Estados Unidos nas Lajes.

Aquela base militar portuguesa, que alberga forças norte-americanas, seria palco, em 2003, de uma cimeira entre os líderes norte-americano (George Bush), britânico (Tony Blair) e espanhol (José Maria Aznar), tendo como anfitrião o primeiro-ministro português, Durão Barroso, que antecedeu a intervenção militar dos EUA e aliados no Iraque, em retaliação aos atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington.

No mesmo ano (2003) Portugal é um dos oito Estados-Membros da UE subscritor de uma carta de apoio à intervenção norte-americana no Iraque, acabando o então chefe de Governo português por se tornar, em 2004, presidente da Comissão Europeia, cargo que desempenhará ao logo de dois mandatos (10 anos, até 2014).

Desde que integrou as Comunidades Europeias, em 1986, Portugal tem seguido uma estratégia atlantista, próxima das posições de um outro Estado membro, o Reino Unido. Tem privilegiado o vínculo transatlântico, com EUA e Canadá, em detrimento de uma autonomia europeia em matéria de segurança e defesa.

Periférico numa Europa “continentalista”, voltada sobre si própria e onde representa 10 milhões de pessoas numa população que é superior a 500 milhões de cidadãos, Portugal obtém centralidade numa Europa cooperante com os EUA que detém o potencial militar que falta aos europeus. Esta complementaridade permite a Portugal servir de “ponte” – até pela

posição central do arquipélago dos Açores – desenvolvendo uma “soberania de serviço” que valoriza a sua importância geoestratégica, não só na ligação Europa-América do Norte, como também nos eixos Europa-África e Europa-América Latina. Essa prioridade ficou vincada nas presidências portuguesas da UE, em 2000 e 2007, com o empenho português na realização das primeiras cimeiras UE-África e UE-Brasil, respetivamente.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>1</sup> estabelece que a Europa “é a principal área geográfica de interesse estratégico nacional” e que “Portugal é a fronteira ocidental da Europa no Atlântico”. Refere ainda o documento que “a unidade nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como a aliança bilateral com os EUA e a coesão da Aliança Atlântica, tornam o espaço euro-atlântico a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente, cuja estabilidade é reforçada pela comunidade de valores políticos e culturais entre as democracias ocidentais”. Consagra ainda que “Portugal tem uma posição geográfica específica de articulação intercontinental, por onde cruzam muitas das mais importantes rotas aéreas e marítimas mundiais”, o que lhe permite “colocar-se no centro das redes portuárias internacionais e das rotas comerciais e energéticas e ficará com a possibilidade de explorar importantes matérias-primas e recursos energéticos”.

José Félix Ribeiro considera que “o objetivo central da política externa portuguesa não deverá continuar a ser a integração de Portugal no designado núcleo duro da integração europeia, mas sim a integração num espaço económico e estratégico do Atlântico Norte acompanhado por um claro reforço das relações bilaterais com os EUA” (Ribeiro, 2014, p. 207). Segundo este economista, Portugal “é e será apenas um país periférico se continuar centrado na Europa” (Ribeiro, 2014, p. 214) e apresenta uma “localização favorável à instalação de atividades orientadas para os mercados do Atlântico Norte (posição valorizada pela constituição da futura Zona de Livre Troca Transatlântica), Atlântico Sul e Mediterrâneo/Médio Oriente” (Ribeiro, 2014, p. 216). Deverá, por isso, “atribuir a maior prioridade às exportações e atração de IDE [investimento direto estrangeiro] dos EUA, Canadá e México, materializando o objetivo estratégico de Portugal de pertencer aos fundadores da parceria transatlântica de comércio e investimento” (Ribeiro, 2014, p. 228).

A pretexto da dependência energética da Europa de países terceiros como a Rússia, país ao qual aplicou sanções económicas na sequência da anexação da Crimeia, Portugal tem procurado também aqui servir de “ponte” com soluções alternativas, seja através da receção do gás de xisto

<sup>1</sup> Retirado de [http://www.defesa.pt/Documents/20130405\\_CM\\_CEDN.pdf](http://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf)



norte-americano, seja das interligações ao resto da Europa do gasoduto magrebino que abastece a Península Ibérica. Ainda segundo Félix Ribeiro, “o porto de Sines poderia transformar-se num porto energético europeu” (citado em Matias, Soromenho-Marques; Falcato & Leitão, 2010, p. 175).

Para Miguel Monjardino (2014, p. 29) o Conselho Europeu de março de 2014 “foi um passo crucial para diminuir a dependência energética europeia em relação a Moscovo e tornar Sines uma plataforma para a entrada e distribuição de gás natural pelas redes europeias”. Corolário disso, os chefes de governo de Portugal, Espanha e França assinaram em março de 2015, em Madrid, uma declaração conjunta que representa um compromisso para aumentar a interconexão energética entre os três países até à meta de 10% em 2020.

A concretização do TTIP e a possibilidade de Portugal ser uma das portas de entrada da energia para o resto da Europa apresenta potencialidades e vulnerabilidades.

Entre as primeiras está o facto de portos e aeroportos portugueses poderem servir de interface no comércio UE-EUA. Sines tem potencial específico devido ao seu porto de águas profundas, à capacidade de armazenamento dos seus terminais (incluindo produtos energéticos) e ao seu sistema de ligações multimodal. O aeroporto de Beja (próximo de Sines) está vocacionado para o transporte de mercadorias.

Ao nível das vulnerabilidades pode-se referir que um maior afluxo comercial marítimo aumenta o risco de acidentes ambientais nas águas portuguesas. As questões de segurança marítima e aérea ganham maior acuidade sendo necessários mais e melhores meios de prevenção por parte das autoridades portuguesas. Por outro lado, os serviços portuários e aeroportuários nacionais terão que aumentar a sua competitividade em termos de custo e tempo de operação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise política na Ucrânia e os acordos económicos celebrados entre a UE, Canadá e os EUA (em negociação) colocam o Atlântico de novo no cerne da geopolítica mundial. O Atlântico, ultrapassado pelo Pacífico em termos de relevância geoeconómica – face à emergência da China como ator global –, é de novo o centro das atenções.

A NATO recupera a sua importância geoestratégica e a União Europeia pode formar com os EUA e o Canadá o maior espaço geoeconómico do mundo.

A ligação euro-atlântica dá centralidade geopolítica a Portugal que é periférico no contexto da UE, mas um país de fronteira e articulação com África e as Américas do Norte, Centro e Sul. O CETA e o TTIP são uma oportunidade geoeconómica para Portugal e um desafio geopolítico. Cabe-rá a Portugal saber tirar partido do potencial que os acordos transatlânticos representam investindo no “poder funcional” que lhe está associado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kaplan, R. D. (2011). O Mar do Sul da China é o futuro do conflito. *Foreign Policy*, 24, 70-81.
- Matias, N. V.; Soromenho-Marques, V.; Falcato, J. & Leitão, A. G. (Eds.) (2010). *Políticas públicas do mar*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Monjardino, M. (2014, 29 de março). Portugal e Putin. *Expresso*, p. 29.
- Ribeiro, J. M. F. (2014). *Portugal, a economia de uma Nação Rebelde*. Lisboa: Guerra e Paz.

Citação:

Palmeira, J. (2017). Europa “regressa” ao Atlântico. In R. Ribeiro, V. de Sousa & S. Khan (Eds.), *A Europa no mundo e o mundo na Europa: crise e identidade. Livro de atas* (pp. 238-247). Braga: CECS.