

BIBLOS

Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

2
MAR

NÚMERO 2, 2016
3.^a SÉRIE

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

O MAR NA GEOPOLÍTICA
DE PORTUGAL

*The sea in geopolitics
of Portugal*

JOSÉ PALMEIRA

palmeira@eeg.uminho.pt

Centro de Investigação em Ciência Política, Universidade do Minho

DOI

http://dx.doi.org/10.14195/0870-4112_3-2_5

Recebido em setembro de 2015

Aprovado em dezembro de 2015

Biblos. Número 2, 2016 • 3.^a Série

pp. 117-125

RESUMO.

O mar é uma constante na geopolítica portuguesa. Desde o período dos Descobrimentos, passando pelo império colonial, até à participação na Aliança Atlântica (1949), que o País procurou no espaço marítimo uma forma de equilibrar o poder com a vizinha Espanha. Aliado permanente da potência marítima dominante – primeiro a Inglaterra, depois os Estados Unidos – Portugal teve uma deriva continental quando descoloniza (1974) e avança para a integração europeia (1986). No entanto, periférico na Europa, procura centralidade através do espaço lusófono (institucionalizado em 1996, com a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa) e assumindo uma posição euro-atlântica no seio da União Europeia. Dotado de uma extensa zona económica exclusiva, o País tem ainda um potencial de recursos associado à economia do mar, concomitantemente às vulnerabilidades que resultam da necessidade de meios para a sua fiscalização e segurança. O universalismo, cultivado na sua história e pela diáspora, é hoje um trunfo num sistema internacional crescentemente globalizado.

Palavras-chave: Mar; Portugal; Geopolítica; Estratégia; Globalização.

ABSTRACT.

The sea is a constant in Portuguese geopolitics. From the age of the discoveries through the colonial period to participation in the Atlantic Alliance (1949) the country has sought in a maritime space a balance of power with neighboring Spain. With decolonization (1974) and membership of the European Union (1986), Portugal, traditionally a permanent ally of the dominant maritime power – firstly of England and then of the United States - , moved closer to continental Europe. However, peripheral to Europe, the country sought centrality in the Lusophone world (the Comunidade de Países de Língua Portuguesa [Community of Portuguese-Speaking Countries] was created in 1996) and by assuming a Euro-Atlantic position within the European Union. Endowed with an extensive exclusive economic zone, Portugal retains a wealth of the potential resources of a maritime economy, and at the same time the entailed vulnerabilities in respect of the need for supervision and security. The Portuguese diaspora and universalism (both of which have deep historical roots) are valuable assets in today's globalized world system.

Keywords: Sea; Portugal; Geopolitics; Strategy; Globalization.

Analisar a geopolítica de Portugal é recorrer a uma ferramenta metodológica que evidencia as constantes linhas de força que conduzem ao poder do Estado. O território surge aqui como uma variável dinâmica, dado que a sua relevância geoestratégica depende de fatores endógenos e exógenos, uns permanentes outros conjunturais, influenciados por razões políticas nacionais e pelo próprio sistema internacional.

A geopolítica portuguesa assenta hoje em três “grandes espaços”: União Europeia, Aliança Atlântica e Comunidade de Países de Língua Portuguesa. O mar é uma constante na geoestratégia portuguesa e representa um fator de poder na sua política externa. Portugal está associado ao mar, tanto pela geografia como pela história.

Geograficamente é um país arquipelágico, assente no “triângulo estratégico nacional” continente-Açores-Madeira (Palmeira 2006: 199). Esta característica confere-lhe uma das maiores zonas económicas exclusivas (ZEE) da Europa e do mundo, facto não despiciendo quando se analisa o potencial marítimo, tanto no plano económico como político. Pela sua posição, o “mar português” é, simultaneamente, fronteira e ponte entre os continentes europeu, americano e africano, o que lhe atribui particular relevância geopolítica.

A referência mais significativa a Portugal na história universal surge a propósito dos descobrimentos marítimos dos séculos XV e XVI - que alguns autores apelidam de “primeira globalização”¹ - que transformaram um pequeno e periférico país do sudoeste da Europa num império ultramarino.

A empreitada dos descobrimentos - que serviu de mote a uma das principais obras da literatura portuguesa, *Os Lusíadas*, de Luís Vaz de Camões - teve por trás de si, entre outras, razões políticas, designadamente o propósito de consolidação da independência do País, face a uma Espanha unificada (1472). O Tratado de Tordesilhas (1474) é o reconhecimento de Portugal como um igual pelo seu vizinho.

¹ Ver, a título de exemplo, a obra de Jorge Nascimento Rodrigues; Tessaleno Devezas (2007). *Portugal: o pioneiro da globalização*. Lisboa: Centro Atlântico.

Herança desse passado, que levou Portugal ao Atlântico Sul e aos oceanos Índico e Pacífico, é hoje a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), constituída por nove Estados que integram todos os espaços geopolíticos representados nas Nações Unidas: Europa (Portugal), Américas (Brasil), África (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e Ásia-Pacífico (Timor-Leste). Pelo seu potencial, manifesto ou latente, Portugal-Brasil-Angola formam um “triângulo estratégico lusófono” (Palmeira 2006: 203) capaz de influenciar o sistema internacional pós guerra fria que se caracteriza pela sua multipolaridade, ou até apolaridade, caso se adote a tese de Manuel Castells que aponta para uma sociedade em rede, sem polos.

A importância geoestratégica do território português – máxime dos Açores – justificou a presença de Portugal entre os signatários do Tratado de Washington, em 1949, que instituiu a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Portugal foi o único membro fundador com um regime político autoritário naquela que se apresentava como sendo a organização do “mundo livre” e defensora dos valores da democracia ocidental.

A entrada na OTAN foi seguida de acordos bilaterais com os Estados Unidos da América (EUA) que permitiram o estabelecimento e a operabilidade de militares e arsenais bélicos norte-americanos na Base das Lages (Açores), o que significou um reforço da política de alianças portuguesa que sempre privilegiou a potência marítima dominante (inicialmente a Inglaterra, depois os EUA). A União Europeia (UE) representa para Portugal um dos vértices do seu “triângulo estratégico mundial” UE-OTAN-CPLP (Palmeira 2006: 207), porventura o mais decisivo, dado o carácter supranacional da união económica e monetária.

O desígnio da integração europeia acentuou o crescente divórcio do país com a sua tradição marítima, inversão a que se vinha assistindo desde o período da descolonização que se seguiu à mudança de regime. Até 1974 de costas voltadas para o Velho Continente, Portugal como que operava uma rotação de cento e oitenta graus nas suas prioridades geoestratégicas, concentrando-se na adesão às Comunidades Europeias, consumada em 1986.

A posição de Lisboa nos avanços da Política Externa de Segurança Comum (PESC), da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e da atual Política

Comum de Segurança e Defesa (PCSD) foi, no entanto, sempre coerente com o seu vínculo transatlântico, privilegiando a OTAN – máxime os EUA, entenda-se – como principal garante da defesa europeia, numa postura muito próxima do Reino Unido.

Um dos sinais dessa orientação foi dado em 2003, com a realização, nos Açores, da cimeira que reuniu os chefes de governo norte-americano (Bush), britânico (Blair) e espanhol (Aznar) e que antecedeu a intervenção militar no Iraque, liderada pelos EUA. Operação que, de resto, dividiu os parceiros europeus entre apoiantes e opositores da iniciativa norte-americana. A escolha do então primeiro-ministro português e anfitrião da cimeira das Lages, Durão Barroso, para presidente da Comissão Europeia (2004), não deixou de ser um sinal da prevalência da cooperação euro-americana no domínio da segurança e defesa sobre uma estratégia de crescente autonomização de Bruxelas face a Washington.

No que à política portuguesa diz respeito, o mar recuperou importância geopolítica, não só do ponto de vista nominativo – chegou a ser criado um Ministério do Mar – mas real, com a adoção de um conjunto de medidas destinadas a aproveitar o seu potencial, sobretudo a partir da década de noventa.

Houve vontade política, espelhada em medidas avulsas mas também em planeamento estratégico, cujos frutos começaram a ser visíveis na transição para este século, procurando transformar o mar numa marca indelével do País. As comemorações dos quinhentos anos da chegada de Vasco da Gama à Índia serviram de pretexto para a organização da Exposição Mundial de Lisboa, tendo como lema “Os Oceanos, um Património para o Futuro”, realizada em 1998 – em pleno Ano Internacional dos Oceanos, declarado pelas Nações Unidas por iniciativa da Comissão Mundial Independente para os Oceanos, presidida pelo antigo chefe de Estado português, Mário Soares.

Portugal tem uma presença ativa nos diversos fóruns internacionais relacionados com o mar, designadamente, a nível global, na Organização Marítima Internacional e na Comissão Oceanográfica Intergovernamental instituída no seio da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura). No espaço europeu, destaque para a integração das regiões autónomas (Madeira e Açores) na Comissão de Ilhas e das regiões-plano (Norte, Centro,

Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) na Comissão do Arco Atlântico que funcionam no âmbito da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas. Para além disso, Portugal acolhe, desde 2006, a sede da Agência Europeia de Segurança Marítima, aprovada em 2003, na sequência dos acidentes, com impacto ambiental, dos petroleiros Erika (1999), na costa francesa da Bretanha, e Prestige (2002), ao largo da Galiza (Espanha).

No plano interno sublinhe-se a criação da Comissão Estratégica dos Oceanos (2003) que lançou as bases da Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar e que, em 2006, produziu o documento “Estratégia Nacional para o Mar”. Relevo, também, para a instituição de uma Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (2005), responsável pela proposta portuguesa à Comissão de Limites da Plataforma Continental, apresentada (2009) no âmbito da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar.

A Política Marítima Integrada Europeia, adotada no Conselho Europeu de Lisboa (2007), teve a sua origem na Comissão Barroso, facto que leva um dos portugueses envolvidos nesse trabalho, Tiago Pitta e Cunha, a notar “a sintonia de princípios e objetivos entre a Comissão Europeia e as ideias anteriormente desenvolvidas em Portugal pela Comissão Estratégica dos Oceanos, que foram depois consagradas na atual Estratégia Nacional para o Mar” (Cunha 2011: 74).

Até àquela data, para a União Europeia o mar era sinónimo de pescas, setor para o qual existe atualmente uma política comum. Ao colocar o mar no mapa, por iniciativa da Comissão Barroso, a UE acaba por reforçar o valor estratégico dos Estados que no seu seio têm maior área de jurisdição marítima, como é o caso de Portugal.

Tendo a UE uma linha de costa mais extensa do que a de países terceiros, um número de portos igualmente superior e processando-se cerca de 90 por cento do seu comércio com o exterior e 40 por cento do comércio interno por via marítima, a regulação da vasta ZEE comunitária surgiu como um imperativo.

Pela sua posição de fronteira e articulação, a periferia portuguesa no espaço europeu pode transformar-se num valor acrescentado, assim o país saiba tirar partido do potencial do seu território. O complexo de Sines, pela característica de águas profundas do seu porto, surge como uma possível plataforma logística do comércio oriundo de países como a República Popular da China que hoje

tem um ascendente nesse domínio. Por outro lado, o alargamento do Canal do Panamá permitirá o aumento do fluxo comercial marítimo ligando os oceanos Pacífico e Atlântico, localizando-se também Sines no entroncamento dessa rota na Europa.

Os fluxos marítimos comerciais entre os dois lados do Atlântico Norte poderão aumentar consideravelmente caso se concretize a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP²) que está a ser negociada entre os EUA e a UE, desde 2013. Idêntico acordo foi celebrado entre a UE e o Canadá (CETA³), em 2014, e vigorará a partir de 2016. O embaixador da UE em Washington, João Vale de Almeida, refere-se ao TTIP como sendo “potencialmente o acontecimento mais importante da relação transatlântica desde a criação da OTAN” (Almeida 2014).

A posição geoestratégica portuguesa será valorizada com o TTIP, na perspectiva de José Félix Ribeiro, ao considerar que “o objetivo central da política externa portuguesa não deverá 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: 207).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), revisto em 2013, aponta a Europa como sendo “a principal área geográfica de interesse nacional” e o espaço euro-atlântico como “a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente” (CEDN 2013). O documento explicita que o País “tem uma posição geográfica específica de articulação intercontinental, por onde cruzam muitas das mais importantes rotas aéreas e marítimas mundiais”, permitindo a Portugal “colocar-se no centro das redes portuárias internacionais e das rotas comerciais e energéticas (...)” (CEDN 2013).

A esse propósito, é convicção de Félix Ribeiro que o porto de Sines “poderia transformar-se num porto energético europeu” (Matias 2010: 175).

² A parceria é conhecida pelo seu acrónimo em língua inglesa TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership.

³ CETA: Comprehensive Trade and Economic Agreement.

Esta possibilidade está contemplada nas conclusões da cimeira de Madrid⁴, em 2015, destinada ao reforço da interconexão energética entre Portugal, Espanha e França. O projeto, patrocinado pela Comissão Europeia, tem em vista reforçar o papel da Península Ibérica no fornecimento de energia a países do centro da Europa, em alternativa à Rússia, com a qual a UE está em litígio desde a crise na Ucrânia e a anexação russa da Crimeia, em 2014. A ideia é servir de interface para o gás natural proveniente da Argélia e para o gás de xisto norte-americano.

A geoeconomia assumiu particular relevância com o fim da guerra fria, assistindo-se a uma dinamização do comércio mundial, sobretudo por via marítima. Este facto aumenta a importância geoestratégica de países como Portugal que dispõe de uma vasta ZEE e está na rota de alguns desses principais fluxos. Mas para além das vantagens inerentes ao transporte e à transformação de produtos comercializados através do mar, o País tem a contrapartida de ter de fiscalizar uma extensa área onde a probabilidade de ocorrências danosas, lícitas ou ilícitas, naturais ou provocadas, é proporcional à dimensão desse espaço. O que significa que Portugal deverá dotar-se de meios capazes de atuar ao nível da prevenção e do combate a essas eventuais situações.

Com o aumento do tráfego marítimo subiu também a escalada da criminalidade, obrigando ao recurso a meios navais e aéreos das Forças Armadas, como aconteceu no Golfo de Áden, ao largo da Somália, relativamente a casos de pirataria, com a intervenção da OTAN, incluindo a Marinha portuguesa. O narcotráfico, o tráfico de órgãos e seres humanos, a pirataria incidindo sobre produtos de valor, são algumas das formas de que se reveste essa criminalidade, obrigando à ação conjunta dos Estados e à intervenção das organizações internacionais especializadas.

O arquipélago de Cabo Verde foi palco, em 2006, do primeiro exercício militar da OTAN fora do território dos seus Estados membros. A especial ligação de Portugal aos países de língua oficial portuguesa tem aqui particular acuidade, até porque o Atlântico Sul é em grande medida um mar lusófono,

⁴ A cimeira reuniu os chefes de governo de Portugal, Espanha e França e o presidente da Comissão Europeia, em Madrid, em 4 de março de 2015.

por influência do Brasil e de Angola, mas também da Guiné-Bissau e dos arquipélagos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, bem como da Guiné Equatorial, desde a sua adesão à CPLP, em 2014.

Consciente dessa relevância, Portugal empenhou-se que durante as suas presidências da União Europeia se realizassem as primeiras cimeiras UE-África (2000 e 2007) e UE-Brasil (2007), vincando o seu papel de articulação com outros espaços geopolíticos.

Por outro lado, a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, para o biénio 2011-2012, confirmou, pela diversidade regional dos votos angariados, a característica universalista do País, fundada na sua história e na sua diáspora.

Ao assumir uma identidade europeia, atlântica e lusófona, materializada no seu vínculo aos três “grandes espaços” supracitados (UE-OTAN-CPLP), Portugal consegue a liberdade estratégica de não ficar dependente de uma única hierarquia de potências (evidente em cada uma dessas organizações); e ao expressar a sua natureza universalista (de resto simbolizada na esfera armilar da sua bandeira), o País adapta-se à globalização que caracteriza o sistema internacional contemporâneo.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, João Vale de (2014). “Acordo Europa-EUA vai ser acelerado”, *Jornal Expresso*, 29 de março.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013). Disponível em http://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf. Acedido em 15/09/2015.
- Matias, Nuno Vieira; et al. (coords.) (2010). *Políticas públicas do mar*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Cunha, Tiago Pitta e (2011). *Portugal e o mar*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Palmeira, José (2006). *O poder de Portugal nas relações internacionais*. Lisboa: Prefácio.
- Ribeiro, José Manuel Félix (2014). *Portugal: a economia de uma nação rebelde*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Rodrigues, Jorge Nascimento; Devezas, Tessaleno (2007). *Portugal: pioneiro da globalização*. Lisboa: Centro Atlântico.