

2.11 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

GEOPOLÍTICA: O LUGAR DE PORTUGAL ENTRE TENDÊNCIAS E TRAJETÓRIAS GLOBAIS

Samuel Caetano Vilela

Texto entregue em Outubro de 2020

A PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS terá consequências nas relações de poder a nível global. Ainda que o fenómeno seja recente, as respostas dos Estados e a forma como o surto de COVID-19 tem vindo a evoluir permitem antecipar trajetórias de mudança na geopolítica mundial.

No entanto, da mesma forma que muitas organizações internacionais e atores políticos têm vindo a afirmar que a pandemia veio expor fragilidades que já existiam, as reconfigurações que a geopolítica poderá vir a conhecer, também serão resultado das tendências que já marcavam a ordem mundial antes das autoridades chinesas terem assumido a gravidade da situação perante a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Antes da pandemia, o principal foco de tensão entre grandes potências mundiais era a guerra comercial entre os Estados Unidos da América (EUA) e a China – as duas maiores economias mundiais. Segundo o Banco Mundial, em 2019 a economia americana cresceu 2,3%, enquanto a economia chinesa alcançou um crescimento de 6,1% do seu produto interno bruto (PIB).

Nenhum dos dois países ficou indiferente à propagação da COVID-19, mas o efeito desta sobre as suas economias é bastante distinto. As perspetivas do Banco Mundial para 2020 indicam que a economia americana terminará o ano com um recuo de 6% no seu PIB. Enquanto isso, a economia chinesa permanecerá em crescimento, perspetivando-se um aumento de 2% do PIB.

As estimativas anteriores ao início da pandemia indicavam que a economia chinesa iria ultrapassar a norte-americana em 2032. Não obstante, as tensões mais recentes entre as duas maiores economias não podem ser encaradas como uma nova “guerra fria”. Ao contrário do que aconteceu no tempo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a China não pretende destruir o modelo capitalista. Aliás, o crescimento da economia chinesa, sobretudo desde a sua adesão à OMC em 2001, mostra o quanto tem beneficiado deste sistema económico.

Um outro fator a ter em consideração nesta breve análise é o facto de 2020 ser um ano eleitoral nos EUA. Porém, independentemente das orientações que uma futura Administração norte-americana reserve para a política externa, não é previsível que as tensões entre os EUA e a China sejam facilmente ultrapassadas. Ainda assim, é relevante observar a atuação da administração Trump. Durante os últimos quatro anos, os EUA abandonaram o Acordo de Paris, reduziram compromissos com a OMC, saíram da UNESCO, do Conselho dos Direitos Humanos e, já durante a pandemia, da OMS.

“
O investimento da China no desenvolvimento do seu poder marítimo não se encontra limitado a infraestruturas portuárias e tem sido acompanhado do crescimento da sua armada naval.
”

Em sentido contrário, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), a China gere a FAO, o ICAD, a UNIDO e a ITU e, fora dessa esfera, liderou a criação do NDB – o banco de desenvolvimento dos BRICS, que é sediado em Xangai e do AIIB – o banco asiático de investimento em infraestruturas, com sede em Pequim. Ambos os bancos têm funcionado como alternativas ao Banco Mundial.

Em suma, para além dos ritmos de crescimento que, cumulativamente, ano após ano, vão aproximando o PIB chinês do PIB americano, os EUA têm vindo a reduzir as suas responsabilidades no sistema internacional, enquanto a China reforça a sua importância.

As relações UE-China

Os primeiros meses da pandemia suscitaram várias reflexões sobre as cadeias de abastecimento e distribuição e expuseram a elevada dependência que a maioria do mundo tem em relação à China. Uma análise ao discurso político dos líderes dos países mais desenvolvidos permite identificar uma tendência para o protecionismo económico, pelo menos transitoriamente, como solução para recuperar as economias nacionais durante os próximos anos.

A União Europeia (UE), o maior bloco comercial do mundo, apesar do impasse que antecedeu a aprovação do plano de recuperação para a economia europeia, reuniu consenso quanto à necessidade de encurtar essas cadeias e, em determinados setores considerados estratégicos, garantir volumes de produção consideráveis sem recurso aos mercados extracomunitários.

Para esta análise, este é um objetivo importante. Atualmente, a UE é o principal parceiro comercial da China, quer em importações, quer em exportações. Para além da reindustrialização do continente europeu, essencial para o encurtar das cadeias de abastecimento e distribuição, a Comissão Europeia afirmou que é necessário proteger as empresas europeias de aquisições estrangeiras.

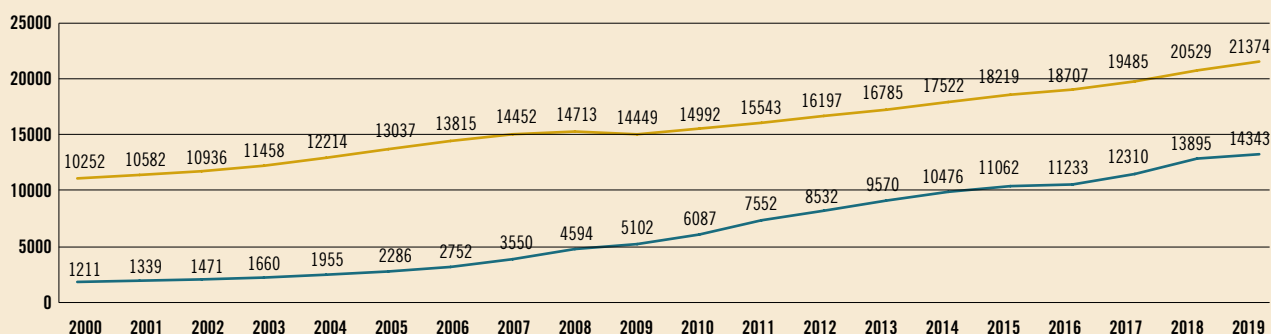
As decisões tomadas pela UE, no imediato e durante os próximos anos, terão consequências no futuro de ambas as economias e, por isso, já começam a emergir sinais de maior tensão entre o bloco europeu e a China.

O lugar ocupado por Portugal

O volume de investimento chinês em Portugal superou os 9.000 milhões de euros em 2018. É o segundo país europeu que mais investimento direto recebeu da China desde 2010, tendo a sua maioria sido canalizado para os setores da energia, eletricidade, finanças, seguros e, também, o imobiliário.

CRESCIMENTO DO PIB CHINÊS E NORTE-AMERICANO, EM TRILHÕES DE DÓLARES (ESCALA ANGLO-SAXÓNICA)

Fonte: Banco Mundial, disponível em <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=CN-US&start=2000&view=chart>



Porém, em 2016, aquando da aquisição da maioria do capital da entidade que gere o Porto de Pireu, na Grécia, o consórcio China Ocean Shipping Company assumiu o seu interesse no porto de Sines. Segundo dados do Centro de Estudos Estratégicos Internacionais, a China está atualmente presente em 46 portos ou projetos portuários no continente africano. Em termos geoestratégicos, a China tem claramente um plano para o controlo das rotas comerciais nos oceanos Índico e Atlântico.

Revisitar a história mundial permite compreender facilmente a trajetória seguida pela China. Portugal e Espanha coincidiram como grandes potências mundiais, justamente durante o período em que dominaram os mares e as rotas comerciais. A Inglaterra afirmou-se enquanto superpotência mundial pelo mesmo motivo. Atualmente, os EUA são a maior potência marítima e, claro, a potência dominante a nível global.

Dados da OMC demonstram que mais de 80% do comércio mundial é transportado por via marítima. Neste sentido, o pensamento de Alfred T. Mahan, um dos mais notáveis precursores da geoestratégia moderna e do domínio marítimo norte-americano, mantém-se válido: “quem controla os mares controla o mundo”.

Porém, o investimento da China no desenvolvimento do seu poder marítimo não se encontra limitado a infraestruturas portuárias e tem sido acompanhado do crescimento da sua armada naval. Para além da guerra comercial, a expansão da presença militar chinesa no mar do Sul da China e no Índico também tem criado alguns focos de tensão com os EUA, que ainda mantém uma parte da sua frota na região.

Em 2018, James Fanell, antigo diretor de inteligência da Sexta Frota dos Estados Unidos, apresentou ao Congresso norte-americano um relatório que alertava para o rápido processo de desenvolvimento da força naval chinesa, que em alguns aspetos já supera a norte-americana.

A capacidade militar, no realismo político, é um requisito essencial para qualquer superpotência. Não obstante, Martin Jacques, autor do *best-seller* “*When China Rules the World*”, ressalva que o expansionismo chinês difere da visão ocidental de imperialismo. A fonte do poder chinês reside no crescimento económico e na criação de relações de dependência. É dessa forma que a China pretende tornar-se o parceiro mais importante e indispensável da economia mundial, para qualquer Estado ou bloco comercial.

“A fonte do poder chinês reside no crescimento económico e na criação de relações de dependência.”

Contrariamente ao que aconteceu com Portugal, Espanha, Inglaterra ou EUA, cujas posições geográficas privilegiaram a expansão marítima, a China não dispõe das mesmas condições de saída para o mar. No entanto, as suas ações recentes explicitam, de forma clara, a importância geoestratégica que lhe atribui.

A reorganização do panorama geopolítico poderá ser acelerada pela pandemia e, nesse âmbito, Portugal depara-se com escolhas decisivas. O

posicionamento geográfico do país é relevante para a afirmação da China como principal potência mundial e a história da diplomacia portuguesa mostra que Portugal sempre procurou encontrar-se alinhado com a potência marítima dominante, mas o país encontra-se integrado na UE e na NATO.

No entanto, a conjuntura atual é diferente: com o Brexit, Portugal estará pela primeira vez integrado numa organização internacional da qual o Reino Unido não faz parte (com a devida exceção para a CPLP). E esta é uma circunstância que ocorre a par do isolacionismo norte-americano, de controvérsias levantadas no seio da NATO e de uma pandemia que obrigará o país a definir um novo conceito estratégico.

Após alguns anos de trabalho, em 2009, Portugal entregou à ONU uma proposta de extensão da sua zona económica exclusiva (ZEE), cuja decisão será tomada em 2021. Atualmente, Portugal detém a terceira maior ZEE da UE. Porém, com a saída do Reino Unido e, considerando que parte da ZEE francesa não se situa no Atlântico, Portugal terá a maior ZEE da UE. Se a extensão requerida à ONU for concedida, a área sob jurisdição portuguesa será equivalente a quarenta vezes o território continental do país.

O mapeamento de recursos realizado ao longo dos últimos anos revelou a importância do oceano Atlântico como província biogeoquímica e energética. Nesse sentido, o interesse chinês em Sines não terá apenas a ver com as rotas comerciais que servem o sudeste asiático e o continente africano. O conhecimento disponível aponta para uma intensificação das rotas comerciais e energéticas no oceano Atlântico e a posição geográfica de Portugal faz do país um *player* fundamental na reorganização do tabuleiro geopolítico.

Ainda que o Tratado de Lisboa consagre as competências exclusivas da UE na conservação dos recursos biológicos do mar, o plano de recuperação para a economia europeia deverá ser encarado como uma oportunidade para conferir peso político e económico a Portugal, relevando novamente a sua posição na geopolítica mundial. A Comissão Europeia, aquando da definição da estratégia para o decénio 2010-2020, assumiu a intenção de desenvolver uma política para o designado “mar europeu”. Os dados demonstravam, na altura, que economia relacionada com o mar correspondia a 40% do PIB europeu. O acesso a 15,5 mil milhões de euros a fundo perdido e a 26,3 mil milhões de euros a crédito em condições favoráveis, montantes que se somam aos fundos e programas de financiamento habitualmente disponibilizados no âmbito de cada Quadro Financeiro Plurianual da UE, são uma oportunidade única para a redefinição da geoestratégia portuguesa.

Recentemente, a instalação da tecnologia 5G, cujo leilão esteve suspenso até início de outubro por causa da pandemia, espoletou um incidente diplomático entre Portugal e os EUA. Neste aspeto, a posição da UE quanto ao papel da China na instalação da infraestrutura permanece dúbia. Não deve ser encarada como uma questão menor. Tem impacto na política de segurança e defesa e, evidentemente, consequências geopolíticas.

A história da diplomacia portuguesa mostra que a política externa do país foi sempre desenvolvida de forma alinhada com os interesses da potência marítima dominante. A adesão à UE, então Comunidade Económica Europeia (CEE), parece ter invertido momentaneamente essa tendência. Todavia, a posição geográfica do país não mudou e a importância do oceano Atlântico tem vindo a crescer novamente.

Em termos diplomáticos, perante a perda do poder marítimo, Portugal aprofundou a sua aliança com a Inglaterra. À medida que os EUA foram consolidando o seu papel liderante, na sequência da II Guerra Mundial, Portugal também acabou por estreitar as suas relações com os norte-americanos. A sua posição geográfica permitiu que fosse membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), mesmo durante o isolacionismo do Estado Novo e, já em democracia, em 1995, celebrou com os EUA um acordo bilateral de cooperação e defesa. No que respeita à China, as boas relações entre Portugal e o país asiático não são recentes. Existe um tratado de amizade e comércio com mais de 130 anos. No entanto, o expansionismo comercial da China, sobretudo após a adesão à OMC, criou dificuldades significativas a vários setores da economia portuguesa. Ainda assim, poucos anos depois, a China tornou-se um parceiro económico de referência para Portugal.

Para concluir, relativamente ao poder marítimo, existem escolhas por fazer. Portugal terá de decidir se aprofunda as suas relações com a China, ou se procura consolidar parcerias estratégicas para um novo polo de desenvolvimento, centrado no oceano Atlântico, junto dos EUA, do Reino Unido, da Alemanha, da França e de outros parceiros europeus. A expansão da ZEE portuguesa, o Brexit e a crise suscitada pela pandemia são a oportunidade para recolocar o mar no centro do pensamento geoestratégico português, cuja ambição, no médio-longo prazo, deveria passar pela liderança do bloco atlantista europeu. ■

Bibliografia geral

- Casaburi, I. (2018) *Chinese investment trends in Europe*. Barcelona: ESADE.
- Jacques, M. (2012). *When China rules the world: The end of the western world and the birth of a new global order*. New York: Penguin Books.
- Krastev, I. (2020) *Is it Tomorrow Yet? Paradoxes of the Pandemic*. London: Penguin Books Ltd.
- Mayan, A. T. (2010) *The influence of Sea Power upon History, 1640-1783*. Cambridge: Cambridge Library Collection.
- U. S. House of Representatives (2018) *Hearing: Full Committee Hearing: China's Worldwide Military Expansion (Open)* [<https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=108298>]