

A Conjuntura Geopolítica e Geoestratégica Contemporânea dos Açores: o caso da Base das Lajes

Dissertação de Mestrado

Carlota Sofia Faria da Silva

Mestrado em

Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico



Ponta Delgada
2022

A Conjuntura Geopolítica e Geoestratégica Contemporânea dos Açores: o caso da Base das Lajes

Dissertação de Mestrado

Carlota Sofia Faria da Silva

Orientador

Professor Doutor Luís Manuel Vieira de Andrade

Dissertação de Mestrado submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais: o Espaço Euro-Atlântico



Resumo

Localizados no centro do Oceano Atlântico Norte, entre a Europa e os Estados Unidos da América, os Açores dispõem de uma centralidade atlântica que lhes conferem uma importância geopolítica e geoestratégica identificada na II Guerra Mundial pelas principais potências marítimas da altura – Inglaterra e Estados Unidos da América.

A presente investigação procura aferir a importância atual dos Açores para os Estados Unidos da América em termos de política externa. Isto é, se a Base das Lajes continuará a ser considerada como uma «base-chave», depois de em 2015 os EUA terem procedido a um redimensionamento das suas forças militares nesta base.

A partir das teorias do realismo, neorealismo e da transição do poder, procura-se justificar e relacionar a pertinência do tema. Seguidamente, será descrito o processo de cedência de facilidades nos Açores à Inglaterra e aos EUA, bem como a inclusão de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Guerra Fria, em que as Lajes foram consideradas uma «base-chave» pelos EUA. Finalmente, pretendemos analisar a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores vivida desde 2015, ano em que Barack Obama formaliza a decisão de proceder a uma operação de redimensionamento do contingente militar nas Lajes que, desde então, se apresenta com uma «base adormecida».

Considerando as alterações constantes do sistema internacional, conclui-se que os Estados Unidos da América mantêm o interesse em fazer uso da base aérea nas Lajes, apesar de reconhecerem que a mesma já não tem a importância geopolítica e geoestratégica que outrora teve.

Palavras-chave: Açores; Base das Lajes; Estados Unidos; Geoestratégia; Geopolítica.

Abstract

Located in the center of the North Atlantic Ocean, between Europe and the United States of America, the Azores have an Atlantic centrality that gives them a geopolitical and geostrategic importance identified in World War II by the main maritime powers of the time - England and the United States of America.

The present investigation seeks to assess the current importance of the Azores to the United States of America in terms of foreign policy. That is, if the Lajes Base will continue to be considered as a «key base», after in 2015 the US proceeds with a resizing of its military forces in this base.

From the theories of realism, neorealism and the transition of power, it seeks to justify and relate the relevance of the theme. Next, the process of ceding facilities in the Azores to England and the USA will be described, as well as the inclusion of Portugal in the North Atlantic Treaty Organization and the Cold War, in which Lajes was considered a «key base» by the USA. Finally, we intend to analyze the contemporary geopolitical and geostrategic conjuncture of the Azores since 2015, the year in which Barack Obama formalizes the decision to carry out an operation to resize the military contingent in Lajes, which, since then, presents itself with a «sleeping base».

Considering the constant changes in the international system, it is concluded that the United States of America remains interested in making use of the air base in Lajes, despite recognizing that it no longer has the geopolitical and geostrategic importance that it once had.

Keywords: Azores; Foreign policy; Geopolitics; Geostrategy; Lajes Field; United States of America.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
I. 1. TEORIA REALISTA	9
I. 2. TEORIA NEORREALISTA	15
I. 3. A IMPORTÂNCIA DAS TEORIAS DO REALISMO, NEORREALISMO E TRANSIÇÃO DE PODER PARA O OBJETO DE ESTUDO	23
I. 4. A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGICA DOS AÇORES	30
II. A II GUERRA MUNDIAL, AS GRANDES POTÊNCIAS MUNDIAIS E OS AÇORES NO MEIO DO ATLÂNTICO	34
II. 1. A CONCESSÃO DE FACILIDADES DE ACESSO AOS INGLESES NOS AÇORES	34
II. 2. A CONCESSÃO DE FACILIDADES DE ACESSO AOS NORTE-AMERICANOS NOS AÇORES	37
II. 3. A ENTRADA DE PORTUGAL NA NATO E A PRESENÇA PERMANENTE DOS EUA NOS AÇORES	39
II. 4. DA II GUERRA MUNDIAL À GUERRA FRIA: A BASE DAS LAJES COMO UMA BASE-CHAVE	44
III. DO «DOWNSIZE» DE 2015 À «BASE ADORMECIDA»	48
III. 1. A VIRAGEM DO SÉCULO: 2015, O ANO DO «DOWNSIZE» NA BASE DAS LAJES	48
III. 1.1. OS AVANÇOS TECNOLÓGICOS E O «PIVOT-ASIÁTICO»	51
III. 1.3. DECLÍNIO DE PODER DO ATLÂNTICO: IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL E PARA OS AÇORES	59
CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

Introdução

Desde a era dos Descobrimentos que Portugal e o Atlântico se mostram pontos a favor do sucesso dos portugueses e estrangeiros que por cá passaram em matérias diversas, nomeadamente militares, económicas, políticas, sociais e científicas. A história de Portugal, num primeiro momento, é exemplo disso, basta pensarmos na era dos Descobrimentos com o estabelecimento das rotas marítimas, nas quais “os Açores desempenharam um papel fulcral no apoio à navegação constituindo-se como "o valhacouto e socorro mui principal das naus da Índia" (Escorrega, 2010).

Situado no extremo ocidente da Península Ibérica, Portugal, que conta com dois arquipélagos habitados, nomeadamente os Açores e a Madeira, contabiliza uma área total de 92.000 quilómetros quadrados e uma costa com extensão total na ordem dos 1.794 km, rodeada e banhada pelo oceano Atlântico – e é esta localização que lhe proporciona uma das maiores zonas económicas exclusivas da Europa, com cerca de 1.714.800 km² (Carvalho, 1995).

Se olharmos para o mapa mundo e localizarmos Portugal a nível europeu, rapidamente percebemos que a periferia que marca a posição geográfica deste país acaba por lhe ser desfavorável, uma vez que se encontra distante de importantes mercados localizados no centro da Europa. Não obstante, o privilégio de Portugal reside sobretudo na sua vasta área marítima e centralidade atlântica que desde a I Guerra Mundial se mostraram argumentos a favor do uso de Portugal e dos Açores para fins de segurança e defesa, gerando consecutivos pedidos por parte das superpotências como a Inglaterra e os Estados Unidos da América para uso de facilidades nesse território (Andrade, 1992). A esse propósito, de destacar a problemática que está na base desta dissertação – A conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores: o papel da Base das Lajes – um exemplo bem elucidativo da vantagem ofensiva e defensiva que o investimento no Atlântico pode ter em matérias de salvaguarda dos interesses, neste caso, dos Estados Unidos, concretamente “na defesa contra ataques vindos do mar, e assegurar o exercício da exploração económica do mar, actividades que pela sua interrelação justificam um controlo centralizado.” Com todas estas contrapartidas, é certo afirmar que o Atlântico se apresenta como um fator diferenciador que deve ser visto como uma prioridade estratégica portuguesa (Escorrega, 2010, p. 1).

Parte integrante do «triângulo Atlântico», de acordo com Meneses (2015), o Triângulo Estratégico Português corresponde a:

«(...) uma ideia abstrata, resultando num conjunto de potencialidades e vulnerabilidades (securitárias, económicas e científicas) do espaço geopolítico português no seu todo, que é necessário gerir em benefício da população portuguesa no âmbito do Estado Português por si só,

mas também em prol do papel que o Estado desempenha como membro de Organizações Internacionais como a OTAN e a EU e de comunidades como a CPLP.» (2015, p. 117)

Ao lado de Portugal continental e do arquipélago da Madeira, os Açores são o “vértice fundamental do chamado triângulo estratégico português” e a sua importância geopolítica e geoestratégica deriva da sua «geocentralidade atlântica» que pela sua dimensão e geografia – entre a Europa e os Estados Unidos da América – apresenta uma posição privilegiada ao nível das comunicações marítimas e aéreas e na segurança e defesa do espaço estratégico económico, que como vimos anteriormente, é sustentado pela zona económica exclusiva de Portugal (ZEE), uma das maiores da União Europeia (Escorrega, 2010).

Sendo o tema desta dissertação de mestrado a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores, com especial enfoque no caso da Base das Lajes, na ilha Terceira, este estudo pretende aferir a importância atual dos Açores para os Estados Unidos em termos de política externa. Isto é, se a Base das Lajes continuará a ser considerada, pela sua localização geográfica, como uma base chave em termos de política externa norte-americana, uma vez que em 2015 foi realizada uma operação de redimensionamento das forças militares norte-americanas nesta base e, desde então, se tem verificado um declínio geral do seu interesse. Partindo deste pressuposto, este estudo irá incidir sobre o período temporal que vai desde a II Guerra Mundial até ao ano de 2015.

Iniciaremos este trabalho procurando descrever as teorias das Relações Internacionais que se encontram intimamente ligadas ao objeto de estudo. Desta forma, o primeiro capítulo dará destaque à componente teórica, começando por descrever as teorias Realista e Neorrealista. Descritas as teorias identificadas, pretende-se estabelecer uma ligação entre elas com o objetivo de justificar a importância do tema desta investigação. Neste primeiro capítulo também serão definidos os conceitos de *Geopolítica* e de *Geoestratégia* por forma a aferirmos a importância dos Açores, pois através destes dois conceitos procurarei atribuir importância à Base das Lajes em matérias que à geopolítica e à geoestratégia dizem respeito, desde os dois principais conflitos mundiais até aos dias de hoje.

A importância geopolítica e geoestratégica dos Açores foi algo especialmente notório no período dos dois conflitos mundiais, mas antes destes acontecimentos também a era dos Descobrimentos vinha a comprovar o potencial das ilhas atlânticas, pois nesta época os Açores serviam de ponto de passagem para os navegadores portugueses que circulavam de e para ambas as margens do Atlântico – América do Norte e a Europa –, bem como para África, América do Sul e Médio Oriente (Andrade, 1992).

Com a I e a II Guerras Mundiais, os Açores passam a ser encarados como zona privilegiada do ponto de vista da manutenção da segurança e defesa do espaço Atlântico. Prova disso é o facto de as grandes potências da altura terem manifestado por inúmeras vezes intenções de fazer uso de facilidades neste arquipélago, não de todas as ilhas, mas de grande parte delas que eram separadas por zonas de influência, como é o caso de Santa Maria, São Miguel, Faial, Flores e finalmente a ilha Terceira com o objetivo de fixar bases militares que dessem apoio ao trânsito de aviões em cenário de guerra. Certo é que a ilha Terceira foi teatro de operações desta natureza durante largos anos, especialmente desde a II Guerra Mundial, passando pela Guerra Fria e até aos dias de hoje. Atualmente, mantém uma base aérea, mas com uma dinâmica muito diferente dos anos entre 1940 e 1989. É precisamente este espaço temporal que o segundo capítulo da presente dissertação irá dedicar toda a sua atenção com o objetivo de oferecermos uma contextualização histórica sobre o tema em estudo, por forma a obtermos no terceiro capítulo a resposta à questão central da investigação:

Continuarão a Base das Lajes e o arquipélago dos Açores a ser, pela sua localização geográfica, importantes no âmbito da política externa norte-americana?

Com este estudo tentaremos perceber a atual posição da administração norte-americana sobre a importância geopolítica e geoestratégica dos Açores, no âmbito da sua política externa de segurança e defesa. Neste contexto, pretendemos validar as seguintes hipóteses:

1. Os EUA mantêm o interesse em fazer uso de uma base aérea nas Lajes, porque consideram-na fundamental nos seus planos de política externa.

2. As mudanças nos centros de poder, recorrentes na ordem internacional contemporânea, poderão colocar em causa o valor geopolítico e geoestratégico dos Açores ao ponto de levar os EUA a abandonar a Base das Lajes.

3. Os EUA mantêm o interesse em usar uma base aérea nas Lajes, apesar de reconhecerem que a mesma já não tem a importância geopolítica e geoestratégica que outrora teve.

Assim, depois de no primeiro capítulo oferecermos um enquadramento teórico, descrevendo as teorias das Relações Internacionais que se encontram ligadas ao objeto de estudo e depois de aferirmos o valor geopolítico e geoestratégico dos Açores no seu todo, o segundo capítulo centrará as suas atenções especificamente na ilha Terceira, pela sua ligação aos objetivos do estudo, bem como às questões de investigação.

Este capítulo será procedido de uma pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos científicos já publicados por forma a oferecermos uma descrição e consequente interpretação do processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores durante os principais conflitos mundiais - primeiro aos ingleses e depois aos norte-americanos. No caso inglês, o interesse no

arquipélago dizia respeito à forte necessidade de dar resposta à campanha submarina alemã, sentida a partir de 1941, e que impossibilitava a navegação na zona do Atlântico setentrional. Estes ataques dos «U-Boats» alemães aos comboios dos aliados aconteciam perto dos Açores e obrigavam a Grã-Bretanha a mudar de trajeto para rotas a norte que implicavam altos custos de abastecimentos e problemas para a navegação em si, por se tratar de uma zona com condições atmosféricas realmente desfavoráveis. Certo é que para além das facilidades logísticas que a instalação nos Açores permitiria, os ingleses também acreditavam que o uso do arquipélago seria um fator decisivo na derrota da campanha submarina alemã, através da fixação de aviões e de navios no Atlântico. Desta forma, o arquipélago passaria a ser usado para observação meteorológica, salvamentos, suporte e apoio à navegação e, conseqüentemente, isso iria permitir festejar uma vitória dos Aliados, acabando com os ataques da Alemanha (Ferreira, 2011).

A 17 de agosto de 1943, e depois de longos tempos de negociações, a Grã-Bretanha e Portugal assinaram o Acordo de Londres que permitiu a instalação oficial nos Açores a partir do dia 8 de outubro do mesmo ano.

No caso norte-americano, a cedência de facilidades foi um processo mais demorado do que no caso inglês, cuja primeira manifestação de interesse em 1943 tinha como objetivo fazer uso dos Açores para fins militares, através da companhia civil *Pan American Airways*, o que iria permitir que o arquipélago fosse ponto de passagem de aviões militares de e para ambos os lados do Atlântico e também para a África (Andrade, 1992; 2017).

Depois de vários telegramas entre os governos de Portugal e dos EUA, em que Salazar entendia que os americanos não poderiam beneficiar das mesmas facilidades que os ingleses, porque não havia nenhuma aliança entre Portugal e os EUA que justificasse tal cedência de facilidades, como era o caso da aliança Luso-britânica que ligava Portugal-Inglaterra, a 28 de novembro de 1944, os norte-americanos cedem a todas as exigências de Portugal e estabelecem um acordo formal que presumia a participação indireta de Portugal nas operações do Pacífico e o uso livre do aeroporto de Santa Maria pelos EUA (Ferreira, 2011).

Depois de descrevermos e explicarmos todo o processo de cedência de facilidades nos Açores à Inglaterra e aos Estados Unidos, neste capítulo também nos propomos a descrever o processo de entrada de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), um processo moroso que se apresentou como mais uma prova do valor geopolítico e geoestratégico dos Açores, especialmente da ilha Terceira, no período do pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, em que a Base das Lajes foi considerada como uma base-chave nos planos da política externa norte-americana (Andrade, 2017).

Terminaremos este capítulo com a análise do papel que os Açores, concretamente a Base das Lajes ocuparam ao nível da política externa norte-americana no período da Guerra Fria, em que os EUA conseguiram uma presença permanente no arquipélago, um cenário que não tinha sido equacionado pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Oliveira Salazar, mas que foi possível através da inclusão de Portugal na lista dos países fundadores da NATO, em 1949 e que mais tarde se veio a consolidar com a assinatura, em 1951, do Acordo de Cooperação e Defesa, o Acordo Técnico e o Acordo Laboral, celebrado entre Portugal e os Estados Unidos da América.

O terceiro capítulo da presente dissertação irá incidir sobre o período pós-Guerra Fria, isto é, a partir da viragem do século, descrevendo e analisando o ano de 2015, por se tratar do período em que a administração do então presidente dos EUA, Barack Obama fez uma revisão dos seus planos de política externa que se traduziu numa operação de redimensionamento em várias bases militares espalhadas pelo mundo, da qual a Base das Lajes também fez parte (*U.S. Department of Defense, 2015*).

As razões que estão na base desta decisão de reduzir o contingente militar norte-americano nas Lajes são várias, mas neste trabalho de investigação propomo-nos analisar em detalhe o lugar que a região da Ásia-Pacífico ocupou nesta decisão, uma área que se apresenta desde então como «*pivot*» e que levou a que acontecesse aquilo que Pinto (2015) designa de «deslocação da centralidade» desta feita do Atlântico, que se apresentava como área «*pivot*» no passado, para a Ásia-Pacífico, no Oriente.

Certo é que falar em desinvestimento militar norte-americano nas Lajes leva-nos a questionar a importância do Atlântico nos planos de política externa norte-americana, direcionando-nos para a questão central desta investigação: Continuarão a Base das Lajes e o arquipélago dos Açores a ser, pela sua localização geográfica, importantes no âmbito da política externa norte-americana? De entre os vários estudos já existentes sobre este tema, de destacar a interpretação de Reis (2015) de que os EUA são efetivamente a potência principal no Atlântico, logo todas as intenções de investimento ou desinvestimento neste oceano e nas suas facilidades podem realmente questionar a importância que este assume para a principal potência económica e militar desde a II Guerra Mundial. Sobre este aspeto, a crise geopolítica sentida no início do século XXI exigiu a transição e a recolocação dos poderes dos Estados Unidos e também das suas prioridades, uma vez que “a verdade, porém, é que desde o início que os norte-americanos se interessaram pelas relações comerciais com a Ásia em geral e com a China em particular”, logo o «*rebalancing*» para a Ásia já seria de esperar (Reis, 2015, p. 25).

Sobre a deslocação da centralidade geopolítica para o Oriente, torna-se imperativo refletir de forma articulada a importância geopolítica e geoeconómica desta região, justificando este reajuste de prioridades pelo papel que a Ásia-Pacífico assume no plano económico e comercial, bem como no plano da segurança, uma vez que “é na Ásia-Pacífico que, no presente, mais crescem as despesas com armamento, o que evidentemente é uma consequência e não uma causa”, recorrentes das múltiplas e crescentes tensões que se sentem nesta região” (Pinto, 2015).

No final deste capítulo, pretendemos chegar à conclusão da investigação e perceber quais as motivações que estão na base dos Estados Unidos se manterem presentes nos Açores, na Base das Lajes com uma «base adormecida» e de que forma a nova dinâmica nesta base, muito menos expressiva do que no passado, pode implicar uma revisão do atual Acordo de Cooperação e Defesa celebrado entre ambos os países, uma vez que desde o «*downsize*» de 2015 poucas ou quase nenhuma são as contrapartidas que Portugal e os Açores têm recebido recorrente da atividade dinamizada pelos EUA nesta Base, sendo que uma das contrapartidas inscritas no acordo é o comprometimento norte-americano com o desenvolvimento económico e social da ilha Terceira, algo que desde 2015 até aos dias de hoje já não é possível observar.

No que concerne à metodologia a utilizar nesta dissertação de mestrado, a abordagem será descritiva e explicativa, iniciando, como referido anteriormente, com a descrição das teorias e dos conceitos-chave que norteiam toda a investigação. No estudo dos conceitos-chave como é o caso de *Geopolítica* e *Geoestratégia*, a abordagem interpretativa apresenta-se como fundamental, uma vez que só assim será possível estabelecer uma ligação entre ambos por forma a aferirmos a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores, concretamente, da Base das Lajes.

O desenvolvimento do estudo do processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores pelos ingleses e norte-americanos, bem como o processo de inclusão de Portugal na lista dos países fundadores da NATO, que acabou por levar à presença permanente dos EUA nos Açores, através da Base Aérea n.º 4 – Base das Lajes terá uma natureza mais descritiva, apesar de não podermos descurar a interpretação destes processos. Quer isto dizer que, a par da descrição destes acontecimentos históricos, o carácter interpretativo da nossa abordagem apresenta-se como fundamental para podermos debater e justificar a necessidade de revisão do Acordo de Cooperação e Defesa de 1951 que se mantém em vigor atualmente com uma única revisão datada de 1995.

No que concerne à estrutura desta dissertação, os eixos problemáticos do tema de investigação são: as razões que levaram ao desinvestimento militar dos Estados Unidos da

América na Base das Lajes; mantendo-se na Base das Lajes, os EUA pretendem uma atividade ajustada às necessidades da ordem internacional contemporânea. As variáveis a considerar são a política externa norte-americana (variável dependente, porque a presença dos EUA nos Açores depende das decisões da política externa norte-americana), a posição de ambos os países sobre uma possível revisão do Acordo de Cooperação e Defesa entre os EUA e Portugal (variável dependente, porque a decisão de revisão depende das decisões de ambos os países) e uma variável independente que diz respeito ao impacto que as dinâmicas na ordem internacional influenciarem os EUA a adotarem uma estratégia de investimento ou retraimento nos Açores.

Os descritores que contribuem para compreender melhor a tipologia de análise são: as atuais necessidades de instalação do governo norte-americano na Base das Lajes; o atual potencial geopolítico e geoestratégico dos Açores no âmbito da política externa norte-americana; e a tipologia de revisão do Acordo de Cooperação e Defesa entre os EUA e Portugal. Os indicadores são: a influência das decisões da política externa norte-americana no investimento ou no retraimento dos EUA nos Açores; e os impedimentos que podem estar na base de uma não revisão do Acordo de Cooperação e Defesa entre os EUA e Portugal.

Na minha investigação irei fazer uso de fontes documentais, como por exemplo, o Acordo de Cooperação e Defesa que se apresenta como uma fonte primária, assim como os comunicados de imprensa que são lançados pelo departamento de defesa dos Estados Unidos; e de bibliografia crítica, como obras e artigos científicos para fundamentar a investigação.

As fontes documentais primárias são essenciais para analisar as decisões em termos de política externa norte-americana do passado para o presente, recorrendo ao Acordo de Cooperação e Defesa datado de 1995 e aos comunicados de imprensa lançados atualmente e que bem retratam as decisões do governo norte-americano em relação à Base das Lajes. Já as fontes secundárias e a bibliografia são importantes para fundamentar toda a visão interpretativa e não apenas descritiva desta dissertação, começando em primeira instância por definir os conceitos de *Geopolítica* e de *Geoestratégia* e relacionando-os entre si.

Nesta investigação, a ligação entre os eixos problemáticos é muito importante, uma vez que essa ligação é que irá justificar a necessidade de revisão do atual Acordo de Cooperação e Defesa entre os Estados Unidos da América e Portugal.

Os descritores e indicadores permitir-nos-ão explicar a causa que deve nortear uma revisão do Acordo de Cooperação e Defesa, especialmente através da análise das razões que levaram a um retraimento da operação militar dos Estados Unidos nos Açores.

Ao longo do desenvolvimento da investigação, tencionamos analisando e comparando as fontes documentais, justificar e relacionar as variáveis, os descritores e os indicadores, para assim validar as hipóteses descritas na presente secção.

I. Enquadramento teórico

O primeiro capítulo deste trabalho dará destaque à componente teórica, começando por descrever as teorias Realista e Neorrealista, atendendo à sua atualidade moral e intelectual em relação a outras teorias das Relações Internacionais. De seguida, e depois de apresentadas ambas as teorias, pretende-se estabelecer uma ligação entre elas com o objetivo de justificar a importância do tema desta investigação.

Neste capítulo também serão definidos os conceitos de Geopolítica e de Geoestratégia com o objetivo de aferirmos a importância geopolítica e geoestratégica dos Açores, uma vez que ambos os conceitos se encontram intimamente ligados ao tema em questão. O objetivo deste capítulo é estudar as teorias e conceitos base que justificam a pertinência do objeto de estudo da presente dissertação de mestrado.

I. 1. Teoria Realista

Ao longo dos anos, as Relações Internacionais e os seus teóricos foram produzindo diversas teorias com o objetivo de explicar os acontecimentos do mundo. Desde o Realismo, o Liberalismo, a Escola Inglesa e demais, são várias as teorias que a disciplina das Relações Internacionais tem vindo a dedicar grande parte da sua investigação.

O Realismo Político ou a «Realpolitik» - conceito definido por Henry Kissinger como “*Forcing policy based on calculations of power and the national interest.*” (Kissinger, 1994, p. 137) – é uma teoria desenvolvida por vários autores, começando pelo filósofo grego Tucídides, passando por Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, Georg Hegel, E. H. Carr, Hans Morgenthau, Waltz e outros. Não obstante a variedade dos autores, certo é que para os realistas os Estados apresentam-se como os principais atores do sistema internacional.

Partindo do pressuposto de que os Estados se apresentam como atores unitários na cena internacional, Hans Morgenthau¹, na sua obra *Politics among Nations: the struggle for Power and Peace*, apresenta as relações internacionais como o palco para o exercício de poder por parte dos Estados. A esse propósito, nesta obra também se definem os conceitos de *Interesse* e de *Poder* para justificar a tese de que ambos, quando aliados, constituem a base da Teoria Realista de Morgenthau. Assim, “*The concept of interest defined as power imposes intellectual discipline upon the observer, infuses rational order into the subject matter of politics, and thus makes the theoretical understanding of politics possible.*” (Morgenthau, 2004, p. 5).

¹ Ao longo do presente capítulo a referência aos vários teóricos das Relações Internacionais será feita através o uso do seu apelido.

Para melhor entendermos a teoria realista proposta por Hans Morgenthau, torna-se imperativo destacar os seis princípios que sustentam o Realismo Político (Morgenthau, 2004, pp. 4-17):

1. Lei objetiva e racional, enquanto produto da natureza humana;
2. O interesse na base da ação política;
3. O interesse como parte da essência da política e o facto de não se afetar pelas circunstâncias de tempo e de lugar;
4. O reconhecimento da tensão inevitável existente entre a moralidade e as exigências de uma ação política bem-sucedida;
5. A separação entre as aspirações morais de uma nação e as leis morais que governam o mundo;
6. A certeza da atualidade e da irreverência moral e intelectual do realismo político em relação a outras teorias das Relações Internacionais.

O primeiro princípio propõe-nos uma ligação entre os conceitos de *Política, Leis, Teoria Racional* e *Natureza humana*. Com base nestes conceitos, o acredita que, assim como a sociedade em geral, a política é governada por leis objetivas, refletidas por uma teoria racional e que têm na sua génese a natureza humana. Só é possível melhorar uma sociedade depois de conhecidas as leis que a governam (Morgenthau, 2004).

Este princípio também sugere a avaliação de uma teoria política mediante um teste da razão e da experiência. Com base nesta tese, o Realismo Político baseia a sua interpretação através do uso da razão, isto é, verifica os factos e atribuí-lhes um significado racional, pois “*Is the testing of this rational hypothesis against the actual facts and their consequences that gives theoretical meaning to the facts of international politics.*” (Morgenthau, 2004, p. 5).

O segundo princípio apresenta-nos o conceito de *Interesse* definido em termos de *Poder*. Esta interpretação e ligação de conceitos sustenta o argumento de que uma teoria política que não tenha em conta o conceito de interesse definido em termos de poder, não tem viabilidade, uma vez que o interesse é, segundo Morgenthau, o critério mediante o qual é possível distinguir factos políticos de factos não-políticos (Morgenthau, 2004).

Segundo este princípio, há aspetos segundo os quais deve ser norteadas uma ação política bem-sucedida. Isto é, sendo o Realismo Político uma teoria adepta do uso da razão, uma política externa racional é uma política bem-sucedida, pois só aplicando a racionalidade nestas ações é possível atenuar os riscos de falha e aumentar as vantagens para o Estado ou país em questão. No exercício de uma política externa racional, é imperativo distinguir entre desejos e hipóteses, isto é, entre o que são aspirações de um político e o que são medidas exequíveis,

pois só assim é possível alcançar uma política bem-sucedida, ou seja, uma política ausente de desejos individuais do «*policy maker*». O Realismo Político de Morgenthau está consciente de que “*a perfect balance of power policy will scarcely be found in reality, it assumes that reality, being deficient in this respect, must be understood and evaluated as an approximation to and ideal system of balance of power.*” (Morgenthau, 2004, p. 10).

O terceiro princípio do Realismo Político defende que o conceito de *interesse* faz parte da essência da política, enquanto categoria objetiva universalmente válida às circunstâncias de tempo e lugar. No entanto, o autor estabelece uma relação entre o tipo de interesse, o período da história a que está relacionado e o contexto político e cultural do momento, isto é, o interesse que está na origem de uma ação política depende do ambiente político e cultural do momento em que a política é formulada. Tais considerações devem ser tidas em conta quando se trata do conceito de poder. Ou seja, assim como o interesse depende do contexto político e cultural, também o conceito de poder é condicionado pelo mesmo motivo (Morgenthau, 2004).

O quarto princípio do Realismo Político reconhece a tensão, considerada como inevitável, existente entre a moralidade e as exigências de uma ação política bem-sucedida. Este princípio defende ainda que os princípios morais universais não podem ser aplicados quando se trata da formulação das ações políticas dos Estados, mas sim que no momento da sua formulação deve ser tido em conta o contexto de tempo e de lugar.

Segundo este princípio, independentemente de uma ação ser aparentemente moral, tem de haver prudência na análise das consequências políticas dessa ação, isto é, pode tratar-se de uma ação moral, mas cujas suas consequências políticas podem não ter em conta a moralidade, razão pela qual é proposto fazer uso da prudência nessa análise para que a ação política seja realmente bem-sucedida, uma vez que “*Realism, then, considers prudence – the weighing of the consequences of alternative political actions – to be the supreme virtue in politics.*” (Morgenthau, 2004, p. 12).

O quinto princípio estabelece uma linha que separa as aspirações morais de uma nação e as leis morais universais que a governam. Este princípio atribui ainda ao conceito de interesse definido em termos de poder a responsabilidade de salvar os políticos do excesso moral e da loucura política das suas ações políticas, pois “*Moderation in policy cannot fail to reflect the moderation of moral judgment.*” (Morgenthau, 2004, p. 13).

O sexto e último princípio afirma que há profundas assimetrias entre o Realismo Político e as outras correntes de pensamento existentes pelo seu carácter singular e pela sua forte expressão intelectual e moral relacionada com o pensamento da política.

Neste último princípio do Realismo Político, Morgenthau estabelece um paralelismo entre a política e as outras esferas da vida contemporânea, como é o caso da economia ou da religião, com o objetivo de explicar que o realista político defende a autonomia da esfera política e a forma como esta disciplina raciocina o interesse definido em termos de poder é por si só exemplo disso, uma vez que, por exemplo, para o economista o interesse é definido em termos de riqueza e não de poder. Para defender esta tese, há duas questões que estão na base da ação de cada uma destas diferentes esferas, ora vejamos o exemplo da economia: a questão imposta à esfera da economia é: “*How does this policy affect the wealth of society, or a segment of it?*”; já a questão que se coloca à esfera da política é: “*How does this policy affect the power of the nation?*” (Morgenthau, 2004, pp. 13-14). Com estas duas questões, percebemos que o modo de agir em cada uma das esferas da sociedade, deve estar em conformidade com os princípios dessa esfera, ou seja, deve haver uma ação autónoma em cada uma dessas esferas:

This realist defense of the autonomy of the political sphere against its subversion by other modes of thought does not imply disregard for the existence and importance of these other modes of thought. It rather implies that each should be assigned its proper sphere and function.
(Morgenthau, 2004, p. 16)

Ao mesmo tempo que Morgenthau defende a autonomia da esfera política, reconhece o pluralismo da natureza humana, isto é, o homem enquanto ser humano inclui em si as esferas da economia, da moral e da religião, pois sem esta pluralidade não passaria de um mero «*beast*», pois estaria desprovido de raciocínio e de moralidade. No entanto, sempre que quisermos compreender melhor o “homem economista”, por exemplo, é necessário isolarmos e adaptarmos o pensamento a esta única esfera, por forma a conseguirmos abstrair-nos o máximo possível dos outros aspetos da natureza humana que poderão certamente exercer influência sobre a sua compreensão (Morgenthau, 2004).

Morgenthau termina a apresentação dos seis princípios do Realismo Político explicando que foi através deste processo de separação e de adequação dos modos de ação e de pensamento de cada esfera da vida contemporânea que a economia, por exemplo, conseguiu apresentar uma teoria autónoma das ações económicas do homem, “*To contribute to a similar development in the field of politics is indeed the purpose of political realism.*” (Morgenthau, 2004, p. 16).

Outro dos grandes pensadores do Realismo Político é o historiador e teórico das Relações Internacionais, Edward Hallett Carr. Como vimos anteriormente, Morgenthau coloca a teoria do Realismo Político num patamar acima das outras correntes de pensamento pelo seu carácter

singular e pela sua forte expressão intelectual e moral relacionada com o pensamento da política. Do mesmo modo, E. H. Carr estabelece uma antítese entre a Utopia e a Realidade, colocando o Realismo acima da Utopia, defendendo “A ANTÍTESE utopia-realidade - uma balança que sempre se aproxima e se afasta do equilíbrio, jamais atingindo-o completamente - é uma antítese fundamental que se revela em muitas formas de pensamento.” (Carr, 1981, p. 17).

Para melhor compreendermos a antítese proposta por E. H. Carr torna-se imperativo recorrer à sua obra *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, onde são apresentadas outras duas antíteses - Livre Arbítrio-Determinismo e Teoria-Prática - para sustentar a tese de que a antítese Utopia-Realidade também pode ser identificada com estas antíteses.

Sobre a antítese Livre Arbítrio-Determinismo, E. H. Carr estabelece uma analogia entre a Utopia e o Voluntarismo para explicar que a utopia acredita na possibilidade de rejeitar a realidade e de modificá-la pela sua própria vontade. Em oposto, o realismo analisa apenas o curso de acontecimentos predeterminados e percebe a sua impotência no que concerne à possibilidade de os modificar. Razão pela qual, “O utópico, fixando seus olhos no futuro, pensa em termos de criatividade espontânea; o realista, enraizado no passado, pensa em termos de causalidade.” (Carr, 1981, p. 18).

Já sobre a antítese Teoria-Prática, “O utópico torna a teoria política uma norma a que a prática política tem de ajustar-se. O realista vê a teoria política como um tipo de codificação da prática política.” Com base nesta teoria, o Realismo tem a percepção de que as proposições utópicas, distantes da realidade, não são factos, mas sim aspirações, as quais são optativas e não imperativas. Neste sentido, o tratamento dos objetivos também difere da Utopia para o Realismo: “o utópico trata o objetivo como o único fato básico, o realista corre o risco de tratar o objetivo meramente como o produto mecânico de outros fatos.” (Carr, 1981, p. 20). Assim, a Utopia define um padrão ético único independente da política, ao qual a política deverá adaptar-se; já o Realismo não aceita nenhum padrão ético, apenas o dos factos da realidade.

Há, portanto, aspetos na teoria apresentada por Morgenthau que são similares ao pensamento de E. H. Carr e a forma como os autores interpretam a teoria do Realismo Político é exemplo disso. Assim como Morgenthau, E. H. Carr coloca o realismo, enquanto corrente de pensamento político, numa esfera superior ao de outras correntes, como é o exemplo da Utopia. A Utopia surge primeiro do que o Realismo. No entanto, a segunda corrente surge em resposta à primeira.

Sobre a comparação entre Utopia e Realismo, o que difere ambas as correntes é o facto de a primeira ter-se mantido estática ao longo dos tempos, ao passo que a segunda procurou uma

evolução contínua. Isto é, tanto a Utopia como o Realismo diferem das suas noções dos séculos XVI e XVII, uma vez que ambas evoluíram ao aceitarem as diferenças dos tempos e incluírem nas suas filosofias uma crença no progresso. Não obstante tudo isso, a Utopia incluiu na sua filosofia uma crença no progresso ancorada num padrão ético absoluto, o que acabou por estagnar a sua evolução. O Realismo, rejeitando esse padrão, aceitou a evolução dos tempos e tornou-se mais dinâmico e progressista. Partindo deste pressuposto, apresenta-se a tarefa do realista em relação ao utópico:

Sua tarefa é derrubar toda a estrutura de papelão do pensamento utópico, expondo toda a fragilidade do material de que é feito. Deve-se usar a arma da relatividade do pensamento para demolir o conceito utópico de um padrão fixo e absoluto, pelo qual as políticas e ações podem ser julgadas. (Carr, 1981, p. 99)

Com este padrão ético absoluto tão próprio da Utopia, o autor defende que o mesmo tem influência sobre os interesses do mundo, isto é, a ânsia da Utopia em estabelecer este padrão absoluto faz com que esta corrente olhe para os interesses do mundo como sendo os mesmo do seu país ou vice-versa, numa tentativa de harmonia de interesses, “vestindo seu próprio interesse com o manto do interesse universal, a fim de impô-lo ao resto do mundo.” (Carr, 1981, p. 100).

Não obstante todas as fragilidades já apontadas à Utopia, também o Realismo mostra algumas fragilidades e condicionalismos. A impossibilidade do realismo de modificar uma determinada realidade apresenta-se como uma das fragilidades desta corrente de pensamento, uma vez que esta postura de aceitação, reflete, na maior parte dos casos, falta de vontade e de interesse em mudar estes factos e resistir a eles. Pois “A impossibilidade de se ser um realista consistente e completo é uma das mais corretas e curiosas lições da ciência política.” (Carr, 1981, p. 117).

O realismo consistente não considera quatro aspetos essenciais no pensamento político bem-sucedido – objetivo finito; apelo emocional; direito ao julgamento moral e um campo de ação – todo o pensamento político lúcido deve ter em conta estes aspetos da Utopia e do Realismo.

Assim, o realismo consistente falha por não apresentar nenhum objetivo finito, isto porque a mente humana não consegue compreender a política como um processo infinito. A ausência de um objetivo dá espaço para o pensamento utópico penetrar o realismo e “vislumbrar um contínuo, mas não infinito, processo de avanço no sentido de um objetivo finito revela-se uma

condição do pensamento político.” A esse propósito, há uma relação íntima entre o lado emocional e o objetivo, uma vez que “Quanto maior a pressão emocional, mais próximo e mais concreto é o objetivo.” (Carr, 1981, p. 118).

Com esta explicação vemos que a Utopia e o Realismo são incompatíveis e isso apresenta-se como uma complexidade, como o fascínio e a tragédia associados à atividade política. Ora vejamos o exemplo de um ideal de funcionamento de uma instituição, que quando enraizado nessa instituição transforma-se num interesse egoísta, que deve ser desprezado pela criação de um novo ideal. Segundo E. H. Carr (1981, p. 123) “Esta constante interação de forças irreconciliáveis é a substância da política” e é por isso que “Toda situação política contém elementos mutuamente incompatíveis de utopia e realidade, de moral e poder.”

I. 2. Teoria Neorrealista

Como vimos no subcapítulo anterior, ao longo dos anos vários pensadores dedicaram grande parte da sua investigação na procura incessante de uma teoria das Relações Internacionais que conseguisse explicar as razões que estão na base de determinados acontecimentos ocorrerem no mundo.

Depois de interpretada a Teoria Realista, que como vimos, os seus autores clássicos, como por exemplo, Morgenthau e E. H. Carr sempre se esforçaram por lhe atribuir um selo de credibilidade como a teoria das Relações Internacionais mais fundamentadas de todas as outras correntes. O Neorrealismo, conseqüentemente, vem mostrar que também o Realismo apresenta limitações sobre as quais a Teoria Neorrealista se propõe a reinterpretar.

Para melhor entendermos a Teoria Neorrealista parece-nos imperativo recorrer à proposta de Kenneth Waltz, na obra *Teoria das Relações Internacionais*, um manual que se propõe a apresentar uma teoria sistémica das relações internacionais com base e três objetivos: “primeiro, examinar teorias das relações internacionais e abordagens à matéria que reclamam ter importância teórica; segundo, construir uma teoria das relações internacionais que remedeie os defeitos das atuais teorias; e terceiro, examinar algumas aplicações da teoria construída.” (Waltz, 2002, p. 13).

O contributo de Kenneth Waltz para o estudo das Relações Internacionais está no carácter cientificamente rigoroso da sua proposta e na análise que apresenta da estrutura do sistema internacional. Prova disso é o facto de na obra *Teoria das Relações Internacionais* dedicar quatro capítulos à metodologia da teoria, marco que reveste de grande rigor científico o método de investigação do Neorrealismo waltziano. Com o objetivo de obter uma resposta baseada na sua Teoria Neorrealista para a principal questão das relações internacionais (quais as causas da

guerra?), Waltz propõe três níveis de análise – Homem, Estado e Sistema de Estado ou Sistema Internacional. Com base nestes níveis, propõe também uma classificação das correntes de pensamento das relações internacionais já existentes, diferenciando-as de Teorias Reducionistas e Teorias Sistémicas.

Entende-se por Teorias Reducionistas as teorias que concentram a causa da guerra ao nível individual ou nacional, isto é, “Com uma abordagem reducionista, o todo é entendido conhecendo os atributos e as interações das suas partes.” e “O esforço para explicar o comportamento de um grupo através do estudo psicológico dos seus membros é uma abordagem reducionista, assim como o esforço para entender as relações internacionais estudando burocratas e burocracias nacionais.” (Waltz, 2002, p. 35). Assim, a teoria económica do imperialismo proposta por Hobson e Lenine é um bom exemplo de uma abordagem reducionista.

As teorias económicas do imperialismo de Hobson e de Lenine são abordagens que oferecem ao mesmo tempo explicações e predições, tendência pouco comum na maioria das correntes de pensamento político. As teorias apresentam ainda estímulos e orientações à investigação e dão espaço ao surgimento de contrateorias para explicar os mesmos acontecimentos – boas práticas, tendencialmente comuns aquando da formulação de uma boa teoria, aponta o autor. Por estas razões, estas abordagens são bons exemplos de uma teoria reducionista, uma vez que “a literatura que pode ser atribuída à teoria do imperialismo de Hobson e Lenine, quer a favor da teoria quer contra ela, é tão extensa e sofisticada como a literatura associada a qualquer outra escola na área das relações internacionais.” (Waltz, 2002, p. 36). As teorias económicas do imperialismo de Hobson e Lenine conseguem explicar quando é que o imperialismo acontece, mas são insuficientes a partir do momento em que “não podem ser refutadas ainda que todos os países capitalistas avançados não pratiquem sempre o imperialismo.” (Waltz, 2002, p. 37).

As teorias de Hobson e de Lenine que viram a expansão dos impérios e acompanharam ao mesmo tempo o desenvolvimento do capitalismo, cometeram o erro crasso de acreditar que a causa do imperialismo estava intimamente ligada com o capitalismo, isto é, que a segunda causava a primeira. Esta crença levou-as a argumentar que eliminar o capitalismo iria invalidar também o imperialismo, cometendo o erro de “pensar que a solução, se existisse, do problema específico do imperialismo no final do século XIX e início do século XX seria uma solução para o problema geral e antiquíssimo do imperialismo e também para o problema da guerra.” (Waltz, 2002, p. 57).

Para concluir este exemplo de teorias reducionistas, “Apesar de as teorias económicas atribuírem causas específicas para a guerra, sabemos que todos os tipos de estados, com toda a variação imaginável da instituição económica e social e da ideologia política, travaram guerras.” (Waltz, 2002, p. 58). É por esta razão que é insuficiente explicar as relações internacionais com base em abordagens reducionistas e, aliás, propõe-se a sua substituição por uma abordagem sistémica, isto é, “uma teoria útil não-reducionista, ou ao nível sistémico.” (Waltz, 2002, p. 59).

Entende-se por Teoria Sistémica “as teorias que concebem as causas como operando também ao nível internacional”, enquanto as Reducionistas, como vimos anteriormente, explicam as causas ao nível individual ou nacional. Uma teoria sistémica tem como objetivo “mostrar como dois níveis operam e interagem, e isso requer a demarcação um do outro.” (Waltz, 2002, p. 63). É com base nesta premissa que se acredita que uma abordagem sistémica deve mostrar como a estrutura, isto é, o nível sistémico é diferente das unidades em interação. Só depois de alcançada esta divisão clara é que podemos falar de uma teoria sistémica. Neste sentido, a Teoria Sistémica de Waltz explica que em relações internacionais a problemática e as virtudes desta teoria são dualistas: “primeiro, traçar a evolução esperada de diferentes sistemas internacionais, por exemplo, indicando a sua duração provável e o seu carácter pacífico” ao passo que o segundo pretende “mostrar como a estrutura do sistema afecta as unidades em interação e como elas por sua vez afectam a estrutura.” (Waltz, 2002, p. 63).

Depois de definidos os dois tipos de teorias, Waltz segue, no capítulo 5 da sua obra *Teoria das Relações Internacionais*, à apresentação das duas componentes que considera fundamentais numa teoria sistémica das relações internacionais - “a estrutura do sistema e as suas unidades em interação” – as duas componentes que formam a base da teoria de Waltz.

Antes de começar por definir os conceitos de *Estrutura* e de *Unidades*, conclui-se que as relações internacionais só podem ser compreendidas através de uma teoria sistémica e que para tal teoria ser bem-sucedida tem de distinguir as relações internacionais de outras esferas da vida quotidiana, nomeadamente a esfera económica, social e outras mais e “Para apartar os sistemas político-internacionais de outros sistemas internacionais, e para distinguir forças de nível sistémico de forças ao nível das unidades, requer mostrar como as estruturas políticas são geradas e como afectam as unidades do sistema, e vice-versa.” (Waltz, 2002, p. 113).

Assim, o problema das teorias sistémicas de outros autores é o facto de nenhum se preocupar em definir o conceito de estrutura, liberto das características, dos atributos e das interações das unidades do sistema, o que permitirá que esta definição se torne útil teoricamente, uma vez que “Abstrair-se dos atributos das unidades significa deixar de lado

questões sobre os tipos de líderes políticos, instituições económicas e sociais e, compromissos ideológicos que os estados possam ter”, já abstrair-se das relações significa, “deixar de lado questões sobre as interações culturais, económicas, políticas, e militares dos estados.” (Waltz, 2002, p. 114).

Entende-se por *Estrutura* “a componente alargada do sistema que torna possível pensar o sistema como um todo” e definir este conceito exige desprezar o modo como as unidades interagem, considerando apenas a posição das unidades entre si, ou seja, concentrando a atenção na forma como as unidades se organizam e posicionam umas em relação às outras. Significa isto que a *Estrutura* é definida pela organização das suas partes, ao passo que um *Sistema* é composto de uma estrutura e das partes em interação. Assim, “quer a estrutura quer as partes são conceitos relacionados, mas não idênticos a agentes e agências” e a estrutura é algo abstrato, isto é, algo que não se vê, razão pela qual não pode ser definida através das características, atributos e aspetos materiais do sistema. Assim, “ser definida pela disposição das partes do sistema e pelo princípio dessa disposição.” (Waltz, 2002, p. 115).

Assim como Kenneth Waltz, também Robert Gilpin é um dos pensadores de maior relevo quanto ao neorealismo. Numa possível comparação entre ambos, há quem defenda que Gilpin apresenta uma teoria claramente diferente da apresentada por Waltz, mas ambas para explicar o mesmo fenómeno. Para melhor compreendermos a proposta de teoria neorrealista apresentada por Gilpin torna-se imperativo recorrer à sua obra *War & Change in World Politics*, que sustenta o argumento de que um sistema internacional é criado pelo mesmo motivo de que qualquer sistema, quer seja social, quer seja político. Desta forma, os atores entram nas relações sociais e criam as suas próprias estruturas com o objetivo de pôr em prática conjuntos específicos de políticas que refletem os interesses dos membros mais poderosos do sistema social (Gilpin, 1981).

Com base neste argumento, Gilpin apresenta uma teoria da transição de poder, defendendo que com o passar do tempo os interesses dos atores, assim como o equilíbrio de poder entre esses atores muda por consequência dos desenvolvimentos económicos, sociais e tecnológicos, por exemplo. Fenómeno que acontece pelo simples facto de que os atores mais poderosos, isto é, que mais beneficiam dessa mudança no sistema social procuram alterar o sistema de acordo com os seus interesses. Assim, “*a precondition for political change lies in a disjuncture between the existing social system and the redistribution of power toward those actors who would benefit most from a change in the system.*” (Gilpin, 1981, p. 9) Partindo deste pressuposto, esta teoria de mudança política baseia-se na noção de que o propósito e/ou função social de qualquer sistema social, incluindo do sistema internacional, pode ser definida em

termos dos benefícios dos atores envolvidos, estabelecendo uma comparação entre a teoria económica e a teoria de transição de poder, explicando que assim como defende a teoria económica, os atores são guiados calculando continuamente o custo/benefício (Gilpin, 1981).

A teoria de mudança política de Gilpin começa por se basear num sistema internacional em estado de equilíbrio. Um sistema internacional em estado de equilíbrio é alcançado “*if the more powerful states in the system are satisfied with the existing territorial, political, and economic arrangements.*” Isto é, o equilíbrio é atingido quando nenhum estado tem incentivo para mudar o sistema, pois não acredita que uma mudança no sistema traga benefícios acima dos custos previstos para a execução dessa mudança. Mas e quando ocorre um estado de desequilíbrio do sistema internacional? Entende-se por desequilíbrio “*a situation in which economic, political, and technological developments have increased considerably the potential benefits or decreased the potential costs to one or more states of seeking to change the international system.*” Neste sentido, prevenir as próprias perdas de um estado ou aumentar os seus ganhos apresenta-se como um incentivo para outros estados tentarem mudar o sistema, levando a uma crise do sistema internacional. A resolução desta crise passando de um estado de desequilíbrio para um estado de equilíbrio pode ser feita mediante uma solução pacífica, mas o que a história nos tem provado é que a guerra é o principal mecanismo de mudança, a qual o autor designa de «guerra hegemónica», isto é, uma guerra que irá determinar os estados que são dominantes no sistema. Segundo Gilpin “*the cycle of change is completed in that hegemonic war and the peace settlement create a new status quo and equilibrium reflecting the redistribution of power in the system and the other components of the system.*” (Gilpin, 1981, pp. 11-15).

Depois de compreendida a base da teoria da mudança política de Gilpin, o autor refere que todas as teorias das relações internacionais exigem uma teoria do Estado que nos apresente uma definição deste conceito, a conceção do interesse do Estado e os seus objetivos de política externa, bem como a natureza do sistema internacional. Através da definição destes três fatores, é possível determinar quem é o Estado que procura fazer uma mudança política no sistema internacional com vista a garantir os seus objetivos de política externa (Gilpin, 1981).

A teoria do Estado baseia-se na conceção de que o Estado é o principal mecanismo fornecedor de proteção e bem-estar aos seus cidadãos contra ações de outros indivíduos, pois vivemos num mundo onde o conflito é uma constante. Assim, o Estado e a Sociedade são concebidos para serem compostos por indivíduos e grupos diferentes entre si, mas que se influenciam mutuamente. O Estado é também o principal detentor da definição e aplicação de direitos de propriedade que depois irão determinar quem são os indivíduos que serão mais

beneficiados, em detrimento de outros. Assim sendo, o Estado é quem faz uso da razão dentro do seu território:

Within the territory it encompasses the state exercises a monopoly of the legitimate use of force and embodies the idea that everyone in that territory is subject to the same law or set of rules. Thus the authority of the state is believed superior to that of all other groups in the territory controlled by the state. (Gilpin, 1981, p. 17)

Partindo deste pressuposto, o Estado é soberano e o principal ator no sistema internacional, pois sozinho define e protege os direitos dos indivíduos que só são garantidos através do Estado. É o Estado o único mecanismo capaz de garantir direitos e proteção aos seus cidadãos e na ausência de uma autoridade superior, num sistema competitivo como o atual o Estado deve voltar-se para si mesmo e passar a olhar para os outros Estados como potenciais ameaças. Isto porque independentemente do Estado ser soberano e o principal ator do sistema internacional, isso não invalida a existência de outros atores individuais e coletivos (Gilpin, 1981).

Sobre os interesses e objetivos dos Estados, Gilpin começa por explicar que os Estados não têm interesses, pois só os indivíduos é que dispõem de interesses, formando assim grupos de interesse em comum, compostos por indivíduos unidos. Assim sendo, o Estado pode ser entendido como um conjunto de cidadãos unidos pelos mesmos interesses, onde quem determina as políticas externas dos estados são os indivíduos desses grupos com mais dominância, ou seja, os mais poderosos. Cada decisão que os mais poderosos tomam implica um *trade-off*, ou seja, implica um esforço para atingir um determinado objetivo que implicará custos sobre outros objetivos, isto é, é necessário optar pelo que objetivos concretizar, na impossibilidade de concretizar todos. Nessa impossibilidade, o Estado tentará encontrar uma combinação harmoniosa de ambos os objetivos, neste caso, os objetivos de poder, de segurança e de bem-estar. Neste sentido, há três objetivos fundamentais dos Estados: a conquista de território; o aumento da sua influência sobre outros Estados e, por fim, exercer influência sobre a economia mundial (Gilpin, 1981).

Ora o primeiro objetivo – conquista de território – surge baseado na noção de que todos os Estados procuram constantemente ampliar o seu controle sobre território contínuo e, obviamente, procuram o controlo do sistema internacional. Desta forma, conseguem avançar na economia, segurança e outros interesses.

O segundo objetivo – aumento da sua influência sobre outros Estados – diz-nos que através da coerção, da formação de alianças e do uso da ameaça, os Estados procuram criar um ambiente político favorável e aplicar regras que vão ao encontro do cumprimento dos seus

próprios interesses. Desta forma, conseguem atingir o controlo máximo do comportamento de outros atores do sistema internacional.

O terceiro objetivo dos Estados - exercer influência sobre a economia mundial – parece depender fortemente dos dois primeiros, pois quer a conquista de território, quer a dominação política de um Estado sobre outro tem consequências diretas na economia internacional.

Não obstante estes três objetivos principais dos Estados, os mais importantes são os interesses vitais, isto é, interesses segundo o qual um Estado se encontra preparado para enfrentar a guerra para os salvaguardar, pois enquanto a força se encontrar na base das relações internacionais, o poder será o objetivo principal de interesse nacional. Neste sentido, “*When a political leader says that war is necessary in his country’s vital interests, what he usually means is that war is necessary to acquire or to avoid losing some factor of national strength.*” (Gilpin, 1981, p. 25).

O último aspeto que Gilpin considera de extrema importância numa teoria das relações internacionais diz respeito à compreensão da natureza do sistema internacional. Assim, o sistema internacional fornece um conjunto de restrições e de possibilidades para que os Estados possam promover os seus interesses. A esse propósito, os sistemas internacionais dispõem de três aspetos principais: as «*diverse entities*», que podem ser atores, processos e estruturas; «*regular interaction*» que constitui a base do funcionamento do sistema internacional e pode variar entre conflito armado frequente até a uma interdependência económica e culturais dos estados e, por fim, «*form of control*» que tal como o nome indica regula o comportamento dos Estados e pode ser expresso através de regras formais ou informais do sistema.

O aspeto «*Form of control*» é o mais controverso da definição de Sistema Internacional, uma vez que embora o sistema internacional seja anárquico, isto é, ausente de uma autoridade governamental formal, ele exerce controlo sobre o comportamento dos outros estados. No entanto, nunca algum Estado controlou completamente um sistema internacional, pois se assim fosse a mudança nunca ocorreria e “*it is precisely because economic, political, and technological forces escape the control of dominant groups and states that change does take place.*” (Gilpin, 1981, p. 28). O argumento presente nesta obra é de que cada sistema internacional possui uma hierarquia internacional de poder e prestígio que inclui potências dominantes que organizam e controlam os processos de interação entre os diversos elementos desse sistema. Estes estados dominantes ou superpotências procuram exercer controlo sobre o sistema para alcançar os seus próprios interesses.

Partindo deste pressuposto, ao longo dos tempos surgiram três formas de controlo que caracterizam os sistemas internacionais: estrutura imperial ou hegemónica, onde um único

Estado controla os Estados menores; estrutura bipolar, onde dois Estados poderosos controlam as interações de outros estados e, por fim, a estrutura de equilíbrio de poder, onde três ou mais Estados poderosos controlam as ações uns dos outros através de manobras diplomáticas, alianças e conflitos. *Poder e Prestígio* são também dois conceitos importantes quando de Sistema Internacional falamos. Ambos os conceitos, quando interligados e relacionados ao Sistema Internacional são sinónimo de garantia de que os Estados menos influentes e, portanto, menores obedecem às ações dos Estados maiores e, portanto, dominantes. O prestígio está também intimamente ligado à reputação do poder de um Estado, especialmente do poder militar e económico, em que os Estados menores reconhecem a capacidade e disponibilidade dos Estados maiores em exercerem esse poder. Prestígio funciona como uma autoridade em relação a outros Estados menos influentes e é o responsável tanto pela ordem como pela desordem da ordem internacional, pois os Estados dominantes, ou seja, detentores de prestígio vão à luta quando acreditam plenamente que o seu prestígio foi conseguido pela garantia de sucesso em guerras passadas (Gilpin, 1981).

Sobre a hierarquia, poder e *status quo* da ordem internacional, também a Teoria da Transição de Poder de Abramo F. Kenneth Organski configura o sistema internacional como uma pirâmide de poder com cinco níveis de hierarquia. No topo da pirâmide encontra-se a nação dominante, isto é, os Estados mais poderosos do sistema, conhecidos atualmente como superpotências. Logo abaixo surgem as grandes potências que não estão incluídas nos estados dominantes, mas apresentam potencial para que possam evoluir para um estado dessa natureza. No centro da pirâmide de poder encontram-se as potências médias, seguidas das pequenas potências, terminando nas colónias que hoje já praticamente desapareceram (Kugler & Organski, 2000).

A Teoria da Transição de Poder, ao apresentar uma ordem internacional como hierarquizada, rejeita a possibilidade de uma ordem internacional anárquica. Esta teoria baseia a sua interpretação da ordem internacional como sendo uma pirâmide invertida onde os Estados dominantes se encontram no topo e, por essa razão, são os principais atores da cena internacional. Partindo deste pressuposto, a Teoria da Transição de Poder defende:

Power transition, as we have seen, recognized the existence of a power hierarchy that provides structure for the international order and attributes peace to the power advantage of the dominant nation and the support for the international order by the satisfied nations. (Kugler & Organski, 2000, pp. 176-177)

Por outro lado, a Teoria do Equilíbrio de Poder assume que o objetivo principal das nações é maximizar o poder e que todas as nações irão aproveitar os seus momentos de preponderância para impor a sua vontade aos demais. Segundo esta teoria, o poder dos Estados é manipulável por via de coligações e alianças que são ativadas quando surgem mudanças na ordem internacional. Esta teoria defende a tese de que uma distribuição igualitária do poder leva à paz, interpretando o desequilíbrio de poderes como um motivo preponderante para a guerra (Kugler & Organski, 2000).

Já a Teoria da Transição de Poder defende que a paz internacional é alcançada quando a nação dominante tem o apoio dos grandes poderes, que se encontram logo abaixo dos primeiros na pirâmide de poderes. Por esta razão, esta teoria interpreta as alianças como instrumentos criados para manter a ordem internacional estável para os poderes dominantes. Acontece que, segundo esta teoria, caso haja entre os grandes poderes uma nação insatisfeita com a distribuição dos poderes na ordem internacional, está criado o cenário para uma guerra. Isto é, estes poderes, insatisfeitos com a distribuição de poder em vigor, procuram estabelecer um novo lugar na ordem internacional, ameaçando assim a paz. Segundo a Teoria da Transição de Poder, a procura de domínio da ordem internacional por partes dos grandes poderes dá lugar ao conflito que se apresenta como um incentivo para a igualdade de poderes, uma vez que o poder desafiante procura ultrapassar o poder dominante, originando-se assim uma transição de poder que se refere à ultrapassagem de um em relação ao outro. Por outro lado, só quando as nações insatisfeitas são fracas é que não há risco de guerra, pois isoladas não representam uma ameaça para a nação dominante (Kugler & Organski, 2000).

I. 3. A importância das teorias do Realismo, Neorealismo e Transição de Poder para o objeto de estudo

Depois de dedicarmos a nossa atenção à descrição e interpretação das teorias do Realismo Político, Neorealismo e Transição de Poder, ocupar-nos-emos agora em analisar a relação que as mesmas podem ter com o objeto de estudo desta investigação.

O segundo capítulo desta dissertação, intitulado “A II Guerra Mundial, as grandes potências mundiais e os Açores no meio do Atlântico”, está intimamente ligado à teoria do Realismo Político, uma vez que os conceitos de Prestígio (Gilpin, 1981), Política de *Status Quo* (Kugler & Organski, 2000) e Equilíbrio de Poder são conceitos intrinsecamente ligados a esta teoria, fortemente explorados por Hans Morgenthau (2004) e por Edward H. Carr (1981).

Desde há largos séculos que um fenómeno que é possível observar na atividade política é a busca incessante, a manutenção desejada e aumento exponencial de poder por parte dos

Estados mais fortes da cena internacional, conhecidos comumente por grandes potências. Isto é, quer estejamos a falar de uma atividade política nacional ou internacional, existem três padrões básicos de atuação por parte dos Estados e todos parecem ter uma forte ligação ao objeto de estudo da presente dissertação, sendo eles: a política de *status quo*, a política de imperialismo e a política de prestígio. Entende-se por política de *status quo* “*a nation whose foreign policy tends toward keeping power and not toward changing the distribution of power in its favor*”; política de imperialismo “*a nation whose foreign policy aims at acquiring more power than it actually has, through a reversal of existing power relations – whose foreign policy, in other words, seeks a favorable change in power status*”, e, por fim, por política de prestígio “*a nation whose foreign policy seeks to demonstrate the power it has, either for the purpose of maintaining or increasing it*” (Morgenthau, 2004, p. 53).

Partindo do pressuposto de que a política de *Status Quo* é aquela em que uma nação tende a preocupar-se mais com a conservação do poder em vez de tentar modificar a sua distribuição atual a seu favor e, portanto, não tem como objetivo a modificação, mas sim a preservação da distribuição existente num determinado período da história, rapidamente associamos esta tendência ao período entre as duas guerras mundiais, onde houve uma luta constante contra e a favor do *status quo* vigente que, no final da guerra, ficou estabelecido sobre a forma de dois tratados de paz – a Conferência de Teerão e a Conferência de Potsdam. Os tratados de paz são mecanismos usados com o objetivo de formular a nova distribuição de poder na ordem internacional, no seguimento de uma vitória e/ou derrota numa guerra acabada de terminar. Esta é também uma forma de garantir estabilidade na ordem internacional através de meios legais. (Morgenthau, 2004)

Já o período da II Guerra Mundial é um dos momentos da História onde é possível observar a implementação da política de imperialismo por parte dos Estados Unidos da América (EUA) e, portanto, há uma clara ligação desta forma de política proposta pelo Realismo Político com o objeto de estudo, basta refletirmos que neste período os EUA manifestavam constantemente interesse em obter facilidades de acesso aos Açores com o objetivo, “de obter bases de apoio no Atlântico Norte, área vital para a garantia das comunicações entre o continente norte-americano, a Europa, a África e o Médio-Oriente” (Andrade, 1992, p. 30), pois nesta época os EUA e a Europa encontravam-se ameaçados pela potência continental expansionista, logo o acesso a facilidades nos Açores era essencial para garantir as comunicações marítimas entre o Atlântico Norte (AN) e o Atlântico Sul (AS). Prova disso é que em plena II Guerra Mundial, o então Presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, chegou a demonstrar publicamente num discurso o potencial geográfico dos Açores, pois considerava que «quem o controlasse poderia

garantir “a segurança das comunicações por via Açores e a necessidade de prevenir o perigo de o arquipélago cair na posse de alguma potência inimiga da América”» (Roosevelt citado em Andrade, 1992, p. 33). Com esta declaração rapidamente percebemos que havia um forte interesse por parte dos EUA em aumentar o seu poder, fazendo uso dos Açores, arquipélago considerado de extrema importância ao nível geopolítico e geoestratégico e, portanto, essencial para a implementação de uma política de imperialismo focada no aumento do poder desta superpotência na cena internacional da época (Morgenthau, 2004).

Também no período da Guerra Fria os Açores não perderam esse lugar de destaque para os EUA, uma vez que depois da bipolarização do mundo em dois blocos antagônicos – EUA e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – “os Açores mantiveram, pelo menos em alguns aspectos, essa importância, proveniente primordialmente da sua situação geográfica que originou e determinou o seu valor geopolítico e geoestratégico.” (Andrade, 1992, p. 21). Esta importância derivava sobretudo da noção constante por parte dos EUA de que o mundo se encontrava num estado de imprevisibilidade no que diz respeito à possibilidade de haver um conflito entre aqueles blocos e ao sistema de equilíbrio de poder. A esse propósito, torna-se imperativo relacionar este momento da história com um aspeto fundamental da teoria do Realismo Político e do Neorrealismo, que está intimamente ligado com o conceito de equilíbrio de poder, definido por Morgenthau como:

It stability within a system composed of a number of autonomous forces. Whenever the equilibrium is disturbed either by an outsider force or by a chance in one or the other elements composing the system, the systems shows a tendency to re-establish either the original or a new equilibrium.
(2004, p. 188)

Neste sentido, foi este estado de equilíbrio de poder que o mundo conheceu no período da Guerra Fria, num momento em que o mundo se encontrava bipolarizado, uma tendência que acabou por se apresentar como um impedimento para que qualquer Estado da cena internacional garantisse a hegemonia ou o domínio universal e é precisamente esta a principal função do equilíbrio de poder – evitar que uma superpotência domine as demais, tornando a ordem internacional num sistema unipolar. A esse propósito, em 1948, em plena Guerra Fria também é possível observar uma tendência de perda de importância das alianças, pois a situação internacional centrava-se nos dois blocos antagônicos, levando-os a competir entre si, havendo por consequência uma concentração substancial do poder nestas duas superpotências – EUA e URSS. Neste período e contrariamente ao que aconteceu durante as duas guerras

mundiais, quer os EUA, quer a URSS não dependiam em momento algum das vontades internas dos seus aliados, dado o poder que detinham, concentrando a rivalidade e o conflito entre si (Marcos, 2018).

Outro dos conceitos que está intimamente ligado ao de *equilíbrio de poder* é o conceito de *Aliança*, pois segundo Morgenthau (2004, p. 201) “*most important manifestation of the balance power, however, is to be found not in the equilibrium of two isolated nations but in the relations between one nation or alliance of nations and another alliance.*”

Sobre o conceito de Aliança será necessário explicar como é que esta ferramenta da política internacional pode ser utilizada pelos Estados. Quando duas nações lutam entre si, existem três formas de aumento do seu poder uma em relação à outra – através do aumento do seu poder militar, por exemplo e aí optam por uma corrida armamentista ou, por outro lado, podem juntar ao seu poder o poder de outras nações ou inclusive diminuir o poder da nação adversária subtraindo as suas nações aliadas. Ao optarem por estas duas últimas formas de poder, adotam uma política de alianças (Morgenthau, 2004).

Há um momento da história, relacionado com o objeto de estudo que bem ilustra a política de alianças: a criação da Aliança Atlântica (AA), criada em 1949 pelo Tratado de Washington ou Tratado do Atlântico Norte e que deu corpo e forma à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), uma organização que segundo Telo (1996, p. 129) “coordena os esforços de defesa no espaço atlântico em caso de agressão” e que surge de uma iniciativa da Inglaterra com o objetivo de envolver os Estados Unidos na defesa da Europa, no mundo pós-guerra.

Ora, sobre a criação da NATO é importante destacar também as políticas seguidas por Portugal e os EUA nestas negociações, uma vez que o convite foi também estendido a Portugal, que na época não preenchia um dos requisitos mínimos para fazer parte dos países fundadores da aliança – ser um Estado democrático. Mas nem essa questão impossibilitou a integração do país na Aliança Atlântica, pois os EUA insistiram fortemente para que Portugal fosse incluído na organização, uma vez que isso iria permitir-lhes usarem a NATO para obter facilidades em bases consideradas vitais, que no caso de Portugal o objetivo era fazer uso permanente de facilidades nos Açores, na Base das Lajes (Telo, 1996).

No caso particular dos EUA, que insistiram fortemente para a inclusão de Portugal na lista dos países fundadores da NATO, pode dizer-se que esta superpotência adotou novamente uma política de imperialismo, uma vez que, como vimos anteriormente, havia interesses no âmbito da política externa norte-americana que ficariam assegurados caso Portugal integrasse a Aliança Atlântica, havendo portanto uma alteração nas relações de poder dos EUA e uma mudança no *status quo* do país, que com as negociações a ser favor passaria a ter um ponto

estratégico no meio do Atlântico para fins militares, sobretudo de segurança e defesa (Morgenthau, 2004; Telo, 1996).

Já o governo português, na pessoa de Oliveira Salazar, geriu as negociações de forma tímida e cautelosa, uma vez que desde a primeira hora nunca reconheceu interesse na inclusão de Portugal na Aliança, chegando mesmo a mostrar-se indisponível para aceitar o convite, pois entendia que o interesse norte-americano nos Açores não passava de “uma afirmação de prestígio das forças americanas que não querem depender em nada dos Ingleses além da manifestação de imperialismo que avança em direção à Europa. Teremos de defender esta até ao extremo limite das nossas forças.” (Andrade, 1992, p. 140). Ora, neste caso, não há dúvida de que o governo português optou por uma política de *status quo*, fortemente focada não no aumento, mas sim na manutenção da distribuição do poder a seu favor, mesmo com todas as contrapartidas que os norte-americanos apresentavam a Portugal, entre elas e talvez a mais significativa na época, a assinatura de um acordo que previa a recuperação da colónia de Timor-Leste, na sequência da cedência de bases aéreas nos Açores aos EUA. Certo é que no final da II Guerra Mundial, Portugal conseguiu recuperar *Timor-Português*, como era conhecido na época (Andrade, 1992).

Já o terceiro capítulo desta dissertação intitulado “Da importância da II Guerra Mundial ao «downsize» de 2015” parece-nos estar intimamente ligado às teorias do Neorealismo e da Transição de Poder, uma vez que os conceitos de *Offshore Balancing*, *Global Dominance* ou *Global Hegemony*, *Unipolaridade* e *Multipolaridade* estão intrinsecamente ligados a ambas as teorias, a primeira fortemente explorada por Kenneth Waltz (2002) e Robert Gilpin (1981); a segunda, por Abramo Organski (2000), como já tivemos oportunidade de analisar.

Entende-se por *Offshore Balancing* a estratégia de política internacional adotada pelos Estados Unidos da América, logo após o período da Guerra Fria e que se baseava na noção de que ao nível estratégico, apenas existiam três regiões no mundo importantes para os EUA na época – a Europa, o Nordeste Asiático e o Golfo Pérsico. Segundo esta estratégia, o seu principal interesse era garantir que nenhum país nos quatro cantos do mundo alcançasse o domínio destas regiões. Foi neste contexto que a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlim, houve um forte investimento militar nos Açores, decorrente do “novo quadro geopolítico internacional”, em que os EUA adotaram uma estratégia de desinvestimento militar em várias bases espalhadas pelo mundo, mas a Base das Lajes não foi uma delas, verificando-se mesmo uma tendência inversa, isto é, de investimento “significativo logo nos primeiros anos da década de noventa, prosseguindo com números importantes até 2004.” (Andrade, 2013, p. 40). Esse investimento militar americano na Base das Lajes leva-nos a crer

que “sem a base açoriana, não é possível cumprir os requisitos mínimos de projecção de força em tempo de guerra.” (Andrade, 2013, p. 40; Sá, 2012).

A Teoria da Transição de Poder também está fortemente relacionada com o objeto de estudo desta dissertação e o pós-Guerra Fria é exemplo disso. Foi precisamente neste período e depois de 44 anos que o mundo deixou de conhecer uma distribuição da ordem internacional bipolar, para começar a conhecer o mundo como um sistema unipolar – com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – momento em que os Estados Unidos tiveram a oportunidade de construir a nova ordem internacional como superpotência unitária do sistema internacional havendo, portanto, uma clara transição de poder na ordem internacional. Foi nesta altura que se começou a debater se a unipolaridade do sistema duraria ou se seria apenas um momento de transição para um sistema multipolar.

Existem dois conflitos da história mundial que ilustram a distribuição do poder como sendo unipolar - as invasões de 2001 e 2003 no Afeganistão e no Iraque, lideradas pelos EUA. De acordo com Fernandes (2015), a degradação moral e económica causada no seguimento destes conflitos, a par da opinião pública tendencialmente céptica, aliada à crise financeira de 2008 e o surgimento da República Popular da China (RPC) como potência dominante emergente na ordem internacional, desafiaram a administração norte-americana a refletir sobre os seus planos no âmbito da política externa, pois “por um lado, teve de optar por uma retração estratégica para responder à crise económico-financeira, e, por outro lado, teve de se concentrar na região da Ásia-Pacífico com o objetivo de conter a crescente ascensão da RPC.” (Fernandes, 2015, p. 31). Ainda no campo de análise da unipolaridade do sistema internacional, Fernandes explica que esta estratégia de retraimento adotada pelos EUA surge “com vista à adopção de uma nova Grande Estratégia de *offshore balancing* para salvaguardarem a unipolaridade do sistema internacional.” (Christopher Layne citado por Fernandes, 2015, p. 31).

Esta nova estratégia adotada pelos EUA de *rebalancing* para a Ásia-Pacífico foi oficializada pela secretária de Estado, Hillary Clinton, em 2011, no artigo *America's Pacific Century*, onde afirmava que houve uma mudança nas opções estratégicas da Administração Obama, sendo que agora as prioridades direcionavam-se para a região da Ásia-Pacífico, deixando de lado as prioridades das últimas sete décadas, afirmando:

Now from the very beginning, the Obama Administration embraced the importance of the Asia Pacific region. So many global trends point to Asia. (...) It is becoming increasingly clear that in the 21st century, the world's strategic and economic center of gravity will be the Asia Pacific, from the Indian subcontinent to the western shores of the Americas. And one of the most important tasks

of American statecraft over the next decades will be to lock in a substantially increased investment – diplomatic, economic, strategic, and otherwise – in this region. (Clinton, 2011)

A par deste documento, também em 2012 a administração norte-americana publicou o *Defense Strategic Guidance*, onde dava conta da sua intenção de direcionamento para a Ásia-Pacífico, o que implicaria uma redução substancial do orçamento de defesa em cerca de 500 milhões de dólares, bem como do efetivo militar em várias bases espalhadas pelo mundo, incluindo na Europa. Foi neste contexto, que em 2015 o Departamento de Defesa dos Estados Unidos emitiu uma nota de imprensa intitulada *DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions F-35 Basing in Europe*, onde dava conta da intenção norte-americana de executar um plano de redimensionamento das suas forças militares em seis países europeus, nomeadamente Portugal, Alemanha, Bélgica, Holanda, Itália e Reino Unido. Em Portugal, na Base das Lajes, o redimensionamento previa uma redução gradual que aconteceria ao longo do ano de 2015, dos 900 trabalhadores portugueses nas Lajes para 400 e dos civis e militares de 650 para 165, num total que atingiu dois terços de lesados. (Fernandes, 2015; U.S. *Department of Defense*, 2015). A preocupação norte-americana com a Ásia-Pacífico e que levou os EUA a centrarem as suas atenções nesta região em detrimento de outras prende-se sobretudo com a importância que a República Popular da China tem assumido na ordem internacional, apresentando-se como potência emergente. Sobre este aspeto, Fernandes acredita que os EUA consideram a China uma potência emergente potencialmente parceira no combate a questões que à economia e às alterações climáticas dizem respeito, ao mesmo tempo que reconhecem a necessidade de “gerir as relações com a China numa posição de força com o objectivo de esta continuar a cumprir e respeitar as regras e normas da ordem internacional nas questões de segurança internacional e de direitos humanos” (2015, p. 33) e simultaneamente vão acompanhando o seu processo de modernização militar e de crescimento.

Por outro lado, estas tendências norte-americanas também são interpretadas como um sinal de que o sistema internacional passa por uma mudança que diz respeito sobretudo ao posicionamento que os EUA ocupam nele e à emergência da China, defendendo que este é o resultado de uma transição clara de poder – da unipolaridade para a multipolaridade – consequência da emergência de novas potências e da perda de poder e dos Estados Unidos e do Ocidente. Este declínio de poder parece estar intimamente ligado à economia, especificamente com percentagens e indicadores de PIB e produção industrial mundial, valor em dívida e o custo que assumem os direitos sociais (Sá, 2012).

I. 4. A importância geopolítica e geoestratégica dos Açores

Depois de dedicarmos a nossa atenção à descrição, análise e relação entre as teorias das relações internacionais e o objeto de estudo da presente dissertação de mestrado, definindo diversos conceitos relacionados com a investigação, finalizamos o primeiro capítulo desta dissertação descrevendo os conceitos de *Geopolítica* e de *Geoestratégia*, relacionando-os também com o objeto de estudo, por forma a oferecermos um enquadramento teórico para uma melhor compreensão da matéria que nos propusemos a investigar.

Em 1899, o cientista e político sueco Rudolf Kjéllen apresenta pela primeira vez o conceito de *Geopolítica* para estabelecer uma relação entre os termos geografia e política, dando origem ao termo *Geopolítica*. Segundo Gearóid Ó Tuathail, atribuir um significado estático a este conceito não parece ser uma tarefa fácil, pois o mesmo tende a sofrer mutações em virtude dos desenvolvimentos históricos e das dinâmicas do sistema global. A todo o caso, Kjéllen e outros pensadores da época associavam as palavras «terra» e «política» a este conceito, “*as that part of Western imperial knowledge that dealt with the relationship between the physical earth and politics.*” (Tuathail, 1998, p. 1).

Neste sentido, a *Geopolítica* é o que nos permite ter uma visão geral do mapa político mundial, explicando-nos como as dinâmicas regionais de cada país podem afetar a ordem internacional e o sistema global no seu todo. Tuathail define *Geopolítica* como:

Geopolitics addresses the “big picture” and offers a way of relating local and regional dynamics to the global system as a whole. It enframes a great variety of dramas, conflicts and dynamics within a grand strategic perspective, offering an Olympian viewpoint that many find attractive and desirable. Furthermore, while unavoidably textual, it nevertheless promotes a spatial way of thinking that arranges different actors, elements and locations simultaneously on a global chessboard. (Tuathail, 1998, p. 1)

Partindo deste pressuposto, Kjéllen propõe o uso do termo *geopolítica* para contrariar a tendência da época de interpretar o Estado como um conjunto de leis que governam uma nação, para centrar a atenção nos aspetos físicos e geográficos dos estados, nomeadamente a população e o território, afirmando “a *geopolítica* é o estudo do Estado enquanto organismo geográfico ou enquanto fenómeno no espaço, isto é, o Estado como terra, território, área, ou melhor dito, como país.” (Kjellen citado por Correia, 2012, p. 230) No entender de Correia (2012, p. 231) “a *geopolítica* pode ser entendida como o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política.”

Um conceito que parece estar fortemente ligado ao de *Geopolítica* é o conceito de *Geoestratégia*, relacionado também com o objeto de estudo desta dissertação de mestrado. Segundo Correia, este conceito surge pela primeira vez na década de 40 do século XIX e já parecia receber grandes influências do conceito de geopolítica, uma vez que a definição de geoestratégia associa o (2012, p. 238) “fator geográfico (o terreno) a uma finalidade estratégica (emprego de forças organizadas).” Neste sentido, pode-se entender que a grande diferença que reside entre os conceitos de geopolítica e de geoestratégia é o facto de o primeiro fazer uso do conhecimento geográfico para formulação de dinâmicas políticas; ao passo que o segundo faz uso do conhecimento geográfico para construir modelos de avaliação e formas de coação. Isto é, a geopolítica foca-se na atividade política; já a geoestratégia foca-se na estratégia, uma vez que “a geopolítica procura realizar um programa político. A geoestratégia procura facilitar a decisão estratégica.” (Franck Debié, Raphaëlle Ulrich e Henri Verdier citados em Correia, 2012, p. 238) Com base nestas definições é certo afirmar que a Geopolítica e a Geoestratégia se influenciam mutuamente e associam duas variantes – geografia e política (Correia, 2012).

Sobre a importância geopolítica e geoestratégica dos Açores torna-se imperativo recorrer à obra *Os Açores e a Política Internacional*, de José Medeiros Ferreira onde, a esse propósito, o autor apresenta os Açores como “plataforma logística para as mais modernas inovações científicas e tecnológicas”, (2011, p. 15) destacando feitos importantes como a implementação de estações meteorológicas, a telegrafia sem fios e a rede de cabos submarinos, aspetos altamente diferenciadores que acabaram por determinar a sua importância geopolítica e geoestratégica na cena internacional. Sobre os argumentos para justificar esta importância é necessário também reforçar que este protagonismo muito se deve em primeiro lugar à localização geográfica do arquipélago, situado entre as duas margens do Atlântico, mas também ao trabalho político, científico e económico aqui conseguido especialmente a partir do século XIX. Exemplo disso, foi a insistência do Príncipe Alberto do Mónaco em propor o estabelecimento de um Serviço Meteorológico Internacional nos Açores, no início do século XX, pois reconhecia que a proximidade dos Açores à região onde aconteciam grande parte das tempestades que vinham em direção às costas europeias era um argumento forte a favor da implementação deste serviço no arquipélago. Este projeto acabou por não ser aceite devido aos custos envolvidos, como também à dúvida britânica sobre o seu propósito, mas acabou por dar mote à construção do Observatório Meteorológico da Ilha do Faial, “cuja conexão com as comunicações mundiais estava muito facilitada pela rede de cabos submarinos que amarravam na Horta havia pouco e pelas estações telegráficas que os utilizavam.” (Ferreira, 2011, pp. 17-18). Neste sentido, esta construção permitiu não só promover o diálogo entre europeus e norte-

americanos, como também estimular a cooperação científica entre ambas as margens do Atlântico, uma vez que os Açores passavam a estar ligados aos meios de comunicação mais eficazes do momento - o telégrafo e mais tarde a rádio.

Foi neste cenário em que os Açores são pioneiros no que diz respeito às linhas de comunicação que, em simultâneo, a região tornou-se ponto de amarragem de cabos submarinos, chegando a Horta a ser reconhecida como (Ferreira, 2011, p. 19) “o principal ponto de amarragem no Atlântico e uma das grandes estações de cabos submarinos do mundo.” A partir deste momento, os Açores são encarados não só como um espaço que dispõe de serviços de depósito de carvão e de refrescamento de navios, como também de facilitação e de concretização de comunicações de extrema importância entre os continentes que acabaram por posicionar a região como “uma âncora oceânica de equipamentos científicos e de aparelhos de tecnologia de ponta que desperta apetites”, como o de grandes potências como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, especialmente durante a II Guerra Mundial. (Ferreira, 2011, pp. 19-20) É neste contexto que “estavam reunidas as condições estratégicas políticas e internacionais para o aparecimento de personalidades que, nos Açores, tivessem consciência e protagonizassem um papel na definição de objetivos endógenos ao arquipélago.” (Ferreira, 2011, p. 21).

O aparecimento destas personalidades, isto é, de grandes potências mundiais como a Grã-Bretanha e os EUA nos Açores também nos convida a interpretar o arquipélago não como uma extensão territorial uniforme aos olhos das potências e, onde todas as ilhas têm a mesma importância, mas sim como uma região onde as suas ilhas apresentam diferentes zonas de influência com variado potencial e foi precisamente na I Guerra Mundial que essa divisão de zonas de influência mais se sentiu: o Faial como uma ilha favorável ao nível das comunicações de cabos-submarinos; São Miguel com uma base naval e um depósito de carvão e as ilhas Terceira e Santa Maria favoráveis ao nível da aviação com a construção de dois aeroportos. Neste contexto, “a história, geral e militar, demonstra assim que o arquipélago dos Açores, em termos de recepção de influências exteriores, não é uma superfície geográfica uniforme perante as potências.” (Ferreira, 2011, p. 52).

A importância geopolítica e geoestratégica dos Açores sentiu-se fortemente especialmente no período dos dois conflitos mundiais, mas não obstante tudo isso, desde há largos séculos que os Açores sempre desempenham um papel relevante nessas matérias. A história de Portugal prova essa importância, basta pensarmos na era dos descobrimentos, onde os Açores eram ponto de passagem das viagens dos navegadores portugueses. Situado entre as duas margens do Atlântico, especificamente a América do Norte e a Europa, este arquipélago atlântico ocupa desde sempre uma posição privilegiada, pois era “ponto de passagem obrigatório para os navios

e aeronaves que circulam não só entre aqueles dois continentes, como também destes para África, a América do Sul e o Médio Oriente.” (Andrade, 1992, p. 21).

Desde a era dos Descobrimentos, passando pela II Guerra Mundial até à Guerra Fria, a importância geopolítica e geoestratégica dos Açores foi aumentando, sendo que durante o segundo conflito mundial essa importância aumentou significativamente, uma vez que as grandes potências marítimas mundiais se aperceberam do potencial geográfico do arquipélago e desde aí manifestaram claro interesse em utilizar facilidades nos Açores: falamos da Inglaterra e dos Estados Unidos da América (Andrade, 1992, p. 29). Também no período da conhecida Guerra Fria, os Açores não perderam esse lugar de destaque para os grandes *players* mundiais, aliás depois da bipolarização do mundo em dois blocos antagónicos – NATO e Pacto de Varsóvia - “os Açores mantiveram, pelo menos em alguns aspectos, essa importância, proveniente primordialmente da sua situação geográfica que originou e determinou o seu valor geopolítico e geoestratégico.” (Andrade, 1992, p. 21).

Não obstante tudo isso, como poderemos aprofundar , Portugal sempre se preocupou em defender os interesses da sua nação, ao ponto de ceder facilidades de acesso aos Açores, num primeiro momento à Inglaterra e num segundo momento aos Estados Unidos da América, sempre com a garantia de que teria o apoio desses aliados na defesa da integridade territorial (Andrade, 2017).

II. A II Guerra Mundial, as grandes potências mundiais e os Açores no meio do Atlântico

Descritas as teorias e conceitos base que norteiam esta investigação e, efetuado o enquadramento teórico, o segundo capítulo centrará as suas atenções na ilha Terceira, nos Açores, pela sua ligação intrínseca ao objeto de estudo desta dissertação.

Este capítulo será procedido de uma pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos científicos já publicados por forma a oferecermos uma descrição e consequente interpretação do processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores aos ingleses e norte-americanos nos principais conflitos mundiais. Também nos propomos a descrever o processo de entrada de Portugal na NATO, um processo moroso que se apresentou como uma prova do valor geopolítico e geoestratégico dos Açores, especialmente da ilha Terceira, no período do pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, em que a Base das Lajes foi considerada uma base-chave nos planos da política externa norte-americana.

Terminaremos este capítulo com a descrição e análise do Acordo de Cooperação e Defesa, o Acordo Técnico e o Acordo Laboral, celebrado entre Portugal e os Estados Unidos da América em 1995, num mundo pós-Guerra Fria que se aproximava da viragem para o século XXI.

II. 1. A concessão de facilidades de acesso aos ingleses nos Açores

Antes de descrevermos e analisarmos o processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores à Grã-Bretanha – primeira potência marítima a instalar-se no arquipélago - parece-nos imperativo perceber a génese do termo *facilidades* aplicado aos Açores, que segundo Ferreira (1990) remonta a 1903, aquando das conversações entre D. Carlos e o Rei Eduardo VII de Inglaterra, um termo de designação pouco literal na época. Isto é, era usado num sentido muito limitado, uma vez que “tratava-se de manter, à disposição da Aliada, depósitos de carvão nos principais portos atlânticos e de impor restrições no seu uso a outras bandeiras, nomeadamente à alemã” tudo isto no período da I Guerra Mundial (Ferreira, 1990, p. 1).

Já no período da II Guerra Mundial é quando se pode afirmar que há uma reformulação do termo *facilidades*, que deixa de ser de uso demasiado restrito, pelo menos no que diz respeito à Grã-Bretanha, mais não seja pela Aliança Luso-britânica de 1373 que unia Portugal e a Inglaterra, chegando o governo português a ceder facilidades aos ingleses com um acordo assinado a 17 de agosto de 1943, que veio determinar a sua instalação oficial no arquipélago a partir de 8 de outubro do mesmo ano (Andrade, 1992).

Antes de analisarmos o impacto da presença inglesa nos Açores, importa concentrarmos no processo de cedência de facilidades, bem como nas razões que estiveram na base deste

pedido. O interesse de Inglaterra em obter facilidades de acesso aos Açores residia sobretudo na necessidade de impedir a campanha submarina alemã, pois a ameaça dos “*U-boats*” alemães, sentida fortemente a partir de 1941, colocava em causa a navegação no Atlântico setentrional, levantando problemas graves no desenvolvimento das operações e das relações intercontinentais. Segundo Andrade (1992, p. 64), “só no Atlântico Norte, tinham sido afundadas 5 480 000 toneladas de navios.”

O interesse no arquipélago surgiu porque os ataques dos submarinos alemães aos comboios dos aliados, que aconteciam perto dos Açores, obrigavam-nos a mudar de trajeto, optando por outras rotas a norte que levantavam grandes problemas ao nível do abastecimento e da navegação em si, pois as condições atmosféricas nessas rotas eram desfavoráveis. Mas nem só de facilidades logísticas se explica o interesse inglês. Na nota enviada pelo embaixador britânico R. Campbell a Salazar a 16 de junho de 1943 percebemos que a Grã-Bretanha acreditava que a instalação nos Açores - através da fixação de aviões e de navios de superfície - se apresentava como fator decisivo na rápida derrota da campanha submarina alemã no Atlântico. Foi neste contexto que os ingleses se interessaram pelos Açores, pois o arquipélago poderia ser utilizado para observação meteorológica, salvamentos, suporte e apoio à navegação e, naturalmente, como uma vitória para as Nações Unidas, acabando com os ataques da Alemanha (Andrade, 1992).

Não obstante, a Grã-Bretanha parecia certa dos benefícios envolvidos no acesso a facilidades nos Açores, mas o então Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal não parecia convencido desses benefícios, pois, no entender de Oliveira Salazar, a defesa, a segurança e a soberania nacional eram prioridades. Logo, a cedência de facilidades aos ingleses poderia dar espaço a um ataque aéreo alemão que colocaria em causa a segurança da nação portuguesa, afirmando “independentemente do desenvolvimento da guerra e da posição mais favorável dos Aliados, não era de ignorar uma reação alemã contra Portugal que poderia ser mais ou menos violenta.” (Andrade, 1992, p. 96). A esse propósito, o embaixador português em Londres dirigiu um telegrama a Salazar, referindo expressamente que Portugal tinha de ceder ao pedido inglês “porque os mais altos interesses do país, a honra nacional e a dignidade do Governo assim o exigiam”, mas Armindo Monteiro foi mais longe, afirmando que as grandes potências “têm por si os tratados, em cujo nome falam e o nosso país não dispõe de elemento de força para evitar a instalação.” (Andrade, 1992, p. 100).

Depois de Salazar perceber que teria de ceder ao pedido britânico, surgiram rapidamente pré-requisitos impostos aos ingleses que só depois de cumpridos o governo britânico poderia instalar-se nos Açores, sendo eles: a garantia de que a Península Ibérica não correria riscos de

uma invasão alemã e a resolução vitoriosa das operações militares no Norte de África, através da expulsão dos alemães da Tunísia. Os Aliados “precisavam primeiro de ganhar a batalha no Norte de África. E, só depois desta, os Açores são encarados como possível ponto de articulação e de projecção de forças entre a América e a Europa”, referindo-se às potências marítimas da época – Grã-Bretanha e Estados Unidos – ambas interessadas nos Açores (Ferreira, 2011, p. 62).

Com todos os desafios associados ao processo de cedência de facilidades nos Açores aos ingleses, concluiu-se que a evocação da aliança luso-britânica que ligava Portugal e Inglaterra, e que ocupava lugar central na política externa portuguesa, foi sem margem de dúvidas o argumento chave para a conceção de tais facilidades no arquipélago, não esquecendo Salazar de todas as implicações que essa tomada de decisão pudesse ter ao nível dos interesses de Portugal. Também “o valor excepcional das posições atlânticas portuguesas para a condução da guerra anti-submarina” e ainda “a situação estratégica geral do conflito e o contributo que a utilização dos Açores podia dar para o encurtamento desse mesmo conflito” (Andrade, 1992, p. 114) foram argumentos fortes para Portugal ceder à Inglaterra, assinando o Acordo de Londres em 1943, um acordo técnico que se apresenta, segundo Ferreira (2011), como uma “troca de notas” que incluía o uso sem restrições dos portos da Horta e de Ponta Delgada para reabastecimento de navios; também o uso da Base das Lajes, na Terceira para a aviação britânica; facilidades de reabastecimento incluíam também os navios das Nações Unidas; a responsabilidade do governo português na defesa dos Açores e a obrigação inglesa de fornecer a Portugal material de guerra e de protecção para os seus navios mercantes. Não obstante todas estas notas, o início das facilidades dependia fortemente do comprometimento inglês em auxiliar Portugal em caso de retaliação por consequência da guerra.

A Portugal interessava sobretudo que os ingleses continuassem a controlar os oceanos Atlântico e Índico. Já a Inglaterra importava que Portugal adotasse uma política externa conhecida por “Neutralidade Colaborante” que, segundo Adriano Moreira, se apresentou como “a mais refinada técnica diplomática do sistema e a agonia do Euromundo em que o sistema se traduzia” (2007, p. 20). Uma política externa que se traduziu num “pluralismo de respostas para um pluralismo de desafios, mas todas unificadas pelo objectivo de assegurar a integridade do Estado, que assim procura assegurar a sua capacidade de exercer a missão, também europeia que lhe pertence.” (Moreira, 2007, p. 22).

As facilidades de acesso à Inglaterra e toda a atividade que daí resultou “traduziu-se em 3115 voos, 24 798 horas de voo, 38 submarinos detectados e 19 ataques, sendo o primeiro submarino afundado logo 30 dias após o desembarque na Terceira.” (Ferreira, 2011, p. 69).

II. 2. A concessão de facilidades de acesso aos norte-americanos nos Açores

Em janeiro de 1943 surgiu a primeira investida por parte da Administração Roosevelt para que os Estados Unidos tivessem acesso a facilidades nos Açores para fins militares, através da companhia civil *Pan American Airways*. Desta forma, o arquipélago funcionaria como ponto de passagem para transferência de aviões militares de e para ambos os lados do Atlântico – dos EUA para a Europa e África (Andrade, 1992).

Depois do processo complexo e moroso de cedência de facilidades a Inglaterra - facilidades enquadradas no âmbito da aliança luso-britânica - o governo português não encontrava mecanismos legais para justificar possíveis facilidades de acesso desta feita aos norte-americanos, pois não existia com esta potência qualquer aliança que justificasse a concessão de tais privilégios. Para além de todo o processo legal associado à cedência de facilidades, Salazar entendia que, ao fazê-lo, poderia pôr em causa a essência da política externa portuguesa marcada fortemente pela neutralidade no período de guerra que se vivia. No entender do Ministro dos Negócios Estrangeiros, ceder facilidades de acesso aos norte-americanos seria um sinónimo claro e inequívoco de quebra da neutralidade portuguesa durante a II Guerra Mundial e uma declaração de beligerância aos alemães que passariam a olhar para Portugal como uma nação aliada dos Estados Unidos no conflito (Andrade, 2017).

Com todos os argumentos contra por parte de Salazar para a concessão destas facilidades, os EUA mantiveram-se firmes e insistiram constantemente para que o pedido fosse aceite, pois, no entender do Encarregado de Negócios dos EUA, George F. Kennan “as posições portuguesas eram fundamentais não só para a condução da guerra, mas para a política do pós-guerra.” Sobre este aspeto, Salazar acabava por concordar com Kennan afirmando que “se os Aliados saíssem vitoriosos do conflito, “(...) a aliança Portugal-Inglaterra, Inglaterra-Estados Unidos e os entendimentos ou arranjos Estados Unidos-América do Sul estão destinados a ter uma grande importância na direcção da política europeia e mundial.” (Andrade, 1992, p. 137). Não obstante a noção alargada que Salazar pudesse ter do período pós-guerra, não ignorava a importância que o conceito de soberania nacional representava para Portugal. No seu entender, os EUA já dispunham de favores e de facilidades nos Açores, através dos laços próximos que tinham com a Inglaterra e, portanto, todos e quaisquer benefícios no arquipélago só podiam acontecer em virtude desse acordo, pois caso contrário, isto é, caso Portugal celebrasse um acordo direto com os EUA para disponibilizar facilidades, a consequência seria clara: Portugal perderia toda a legitimidade associada ao conceito de soberania de Estado, pois o que fizera levantaria inevitavelmente questões de dignidade nacional (Andrade, 1992).

Com toda a inflexibilidade e falta de entendimento no processo de negociação entre Portugal-EUA, a administração norte-americana não perdia o interesse nos Açores, porque tudo o que os EUA queriam naquele momento era que Portugal autorizasse a construção de um aeródromo, pensado inicialmente para ser instalado nas Flores, mas por impossibilidade fixou-se em Santa Maria. E foi precisamente o caso de Santa Maria que acabou por levar à concessão de facilidades nos Açores aos EUA, numa negociação que deixava clara e inequivocamente a contrapartida da recuperação de Timor-Leste, ex-colónia portuguesa então ocupada pelos japoneses. E foi realmente assim que se sucedeu. Segundo Ferreira (2011, p. 86) “a utilização das ‘facilidades’ nos Açores esteve subordinada ao avanço das tropas aliadas no Norte de África e à improvável reação alemã em território da Península Ibérica.”

Para melhor entendermos o impacto positivo da cedência de facilidades às potências marítimas torna-se imperativo descrever em números a atividades destas potências no teatro de guerra no período compreendido entre 1942 e 1943:

Em 1942, só no Atlântico Norte, haviam sido afundados navios num total de 5 480 000 t. Já no cômputo global do último quartel de 1943 [tendo só recentemente começado a fazer-se sentir a nossa presença nos Açores], foram afundados 53 submarinos, muitos foram afugentados de áreas de reabastecimento e perderam-se apenas 146 000 t. em navios afundados. (Ferreira, 2011, p. 88)

Estes números demonstram por si só a utilidade estratégica dos Açores neste período. A partir de outubro de 1943, as facilidades às potências foram estendidas, incluindo a utilização do aeródromo das Lajes; do aeródromo de Santana; o uso dos portos de São Miguel, Terceira e Faial. A utilização em particular das Lajes, na Terceira, permitiu o patrulhamento de uma parte do Atlântico até então desguarnecida, pois com uma base localizada no meio do Atlântico, já não obrigava as potências a guardar grande parte do seu combustível para as viagens de regresso às bases, como acontecia antes. Na altura, as Lajes possuíam a maior pista do mundo, com mais de três mil metros (Ferreira, 2011).

Apesar de os EUA terem finalmente conseguido negociar a utilização dos Açores com o governo português, que não passava de um mero momento em que os norte-americanos estariam a construir o aeródromo em Santa Maria, até porque Portugal se preocupou em separar a construção do aeródromo da sua utilização futura, um posicionamento explicado com a questão da política de neutralidade que o país queria manter em período de guerra. Aquilo que Portugal entendia que podia ser feito era “em nome da amizade, prestar serviços que não contendessem com a sua posição neutral, mas não podia ir além disso”, uma vez que não havia,

como já referimos anteriormente, nenhuma aliança com esta potência que justificasse facilidades a mais do que as previstas. Mesmo assim, Salazar pediu que os EUA esperassem pela construção do aeródromo estar concluída, para depois estudarem a possibilidade de resolver o problema da utilização futura ou por acordo direto se Portugal pudesse negociar, ou indireto, através de recurso ao acordo anglo-luso, possibilidades estipuladas num telegrama enviado ao Encarregado de Negócios de Portugal em Washington por Salazar (Andrade, 1992, p. 144).

A 28 de novembro de 1944, e depois de uma troca de vários telegramas entre os governos de Portugal-EUA, finalmente os norte-americanos cederam a todas as condições impostas por Portugal e estabeleceram um acordo formal com a designação de participação indireta de Portugal nas operações do Pacífico e o uso sem restrições pelos EUA do aeródromo de Santa Maria. No entanto, depois de concluídas as construções que eram propriedade do Estado português, as facilidades tinham um prazo. Terminada a guerra, em 1946, os Açores mantinham a sua importância no cenário mundial, estendendo-se aos EUA a utilização do aeroporto das Lajes, até então só explorado pelos ingleses, agora com o objetivo de “manter linhas seguras e eficientes de comunicações com as forças de ocupação norte-americanas no Japão e na Alemanha”, depois da sua derrota (Andrade, 1992, p. 153).

Descrito todo o processo de cedência de facilidades aos Estados Unidos nos Açores, há aspetos que devem ser tidos em conta: o facto de que as bases ultramarinas se terem apresentado como mecanismos essenciais para a condução da guerra e para toda a implementação de políticas eficazes. A esse propósito, algo que o segundo conflito mundial provou foi que o mar, o ar e a terra formam um triângulo como uma fórmula de sucesso em contexto de guerra que faz uso do mar e do ar para atingir os maiores sucessos em terra (Andrade, 2017).

Como podemos ver, mesmo depois de terminado o conflito, os EUA mantêm as suas bases ultramarinas nos Açores, pois a sua presença era fundamental para desenvolver uma política externa eficaz. Como poderemos constatar, a maior consequência para Portugal da II Guerra Mundial foi a presença permanente dos EUA nos Açores até aos dias de hoje, na ilha Terceira (Ferreira, 2011).

II. 3. A entrada de Portugal na NATO e a presença permanente dos EUA nos Açores

As relações entre Portugal e os Estados Unidos da América foram sofrendo oscilações ao longo dos anos. O processo de cedência de facilidades nos Açores foi um momento representativo do que foram as relações de instabilidade entre estes dois países desde o início.

Certo é que depois de tantas reticências e bloqueios nas negociações, especialmente por Oliveira Salazar, foi a partir do final da II Guerra Mundial que surgiu uma mudança significativa nas relações Portugal-EUA. Esta mudança deu-se especialmente a partir de 1947 devido à perda de poder relativo da Inglaterra depois do conflito que deixou claro que não havia outra alternativa senão Portugal ceder aos pedidos americanos, uma vez os EUA eram a única alternativa para dar resposta à conjuntura vivida no momento – a Europa Ocidental mergulhada numa crise moral consequência de um regime de esquerda; a crise dos impérios europeus e o colapso do poder britânico -, tudo isto deixava claro que “a Inglaterra já não oferece as garantias a que o país está habituado e que a única alternativa são os EUA, justamente o poder em relação ao qual Portugal procurou manter as distâncias e evitar relações bilaterais firmes desde 1939.” (Telo, 1996, p. 123).

Mesmo depois de conhecida a conjuntura do momento, Portugal continuava relativamente firme, não cedendo a qualquer tipo de pressão dos EUA. Ao que Washington respondia, insistindo em “manter de forma prolongada forças próprias nos Açores e de desenvolver as instalações, dizendo sempre que está disposto a encarar qualquer contrapartida razoável.” (Telo, 1996, p. 123). Portugal dificultou constantemente as negociações com os EUA em relação em manter bases nos Açores, baseado no argumento de que não se cedem bases permanentes em tempo de paz, ao ponto de a administração norte-americana interromper o processo, alegando que só o retomaria até estarem resolvidas as relações com a Europa. Foi precisamente nesta altura que Organização do Tratado do Atlântico Norte foi fundada, uma organização político-militar que acabou por levar à presença permanente dos EUA nos Açores, com uma base como a conhecemos até aos dias de hoje (Telo, 1996).

Assinado a 4 de abril de 1949 por 12 membros fundadores, o Tratado de Washington, ou Tratado do Atlântico Norte, deu corpo e forma à Organização do Tratado do Atlântico Norte, a conhecida NATO. Uma organização que, segundo o Artigo 1.º prevê:

As Partes comprometem-se, de acordo com o estabelecido na Carta das Nações Unidas, a regular por meios pacíficos todas as divergências internacionais em que possam encontrar-se envolvidas, por forma que não façam perigar a paz e a segurança internacionais, assim como a justiça, e a não recorrer, nas relações internacionais, a ameaças ou ao emprego da força de qualquer forma incompatível com os fins das Nações Unidas.

A criação da NATO surgiu de uma iniciativa da Inglaterra com o objetivo de envolver os Estados Unidos na defesa da Europa contra uma possível ofensiva da URSS, num mundo pós-

guerra e o seu principal objetivo, especialmente na visão americana, era o de «americanizar» as forças armadas europeias com um programa de apoio militar, um projeto muito bem executado, uma vez que rapidamente as forças europeias se assemelharam em grande parte às forças americanas, adotando “no essencial o figurino americano, aceitam a lógica de subordinação ao poder político das democracias, isolam os núcleos radicais no seu seio e passam a funcionar com as técnicas, armamento, métodos, práticas e, em larga medida, mentalidades americanos.” (Telo, 2009, p. 22).

Se pensarmos nos tempos de formação da NATO, é certo afirmar que se tratava única e exclusivamente de uma instituição vocacionada para a defesa e, a esse propósito, Telo explica que “em termos genéricos, a sua principal função foi a de inserir a Europa do Atlântico no sistema ocidental” (1996, p. 45), uma vez que as análises do *National Security Council* (NSC) já previam, aquando da formação da aliança, a possibilidade de surgir um conflito de tipo diferente, isto é, de longo prazo que acabaria com o colapso de algum dos sistemas vigentes, e onde a Europa Ocidental se apresentava como zona de extrema importância, pois o velho continente, ou seja, a Europa do pós-guerra, seria o centro das rivalidades do sistema com uma divisão clara de ideologias em que parte eram regimes comunistas ou por pressão do exército da URSS estavam prestes a tornar-se; já a outra parte formada por partidos também eles comunistas com forte expressão junto da opinião pública, como era o caso da França e da Itália. Por estas razões, antes do final da II Guerra Mundial, Salazar acreditava que o centro da política internacional iria deslocar-se para o lado do Atlântico. E foi neste contexto que surgiu a NATO como “um «instrumento diplomático» que coordena os esforços de defesa no espaço atlântico em caso de agressão”, que surgiu da necessidade de investir no crescimento dos efetivos militares da Europa que compensasse a superioridade mais do que comprovada das forças convencionais soviéticas (Telo, 1996, p. 129).

O primeiro documento de estratégia da NATO intitulado “*The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*” surge a 10 de outubro de 1949, poucos meses depois da assinatura do tratado por todos os seus membros fundadores. Este documento foi criado pelo grupo permanente SG1 e deixava claro todas as exigências que as Partes da aliança teriam de se submeter em caso de ofensiva militar contra uma das nações do Pacto, pois segundo o artigo 5º “*the Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or America shall be considered an attack against them all*” and in such an event, each of them would exercise the right of individual or collective self-defence.” (Pedlow, 1997).

Para que os países membros da NATO pudessem combater rapidamente os ataques inimigos, o primeiro documento de estratégia da NATO permitia o uso de armas nucleares e

de todos os outros meios disponíveis, como meios aéreos ou navais. Outras medidas também incluíam “*neutralising enemy air operations, securing and controlling the sea and air lines of communication, defending the main support areas and bases that would be essential to the defence of the Alliance, and mobilising and expanding the overall power of the Allied nations*”, tudo isto com um objetivo em comum: manter a segurança e defesa de toda a área compreendida do Atlântico Norte (Pedlow, 1997).

Conhecidos os objetivos que estiveram na base da criação da NATO, importa percebermos o processo de entrada de Portugal na Aliança, uma vez que foi esse momento que transformou completamente as relações bilaterais entre Portugal e os EUA. Em finais de 1948, os sete países que se apresentavam como membros fundadores da Aliança reuniram em Washington para decidir o fim das negociações que apontavam para um alargamento dos contactos para outros países integrarem o pacto, nomeadamente países que dominavam bases consideradas essenciais para as comunicações entre a Europa e a América e, também, para salvaguardar a zona dos flancos. Eram precisamente os EUA os principais interessados em estender esses convites de adesão a países como a Irlanda, Islândia, Dinamarca e Portugal. No caso deste último, especificamente por causa dos Açores, que como vimos anteriormente, nesta época os EUA usufruíam de facilidades de acesso, mas única e exclusivamente em matéria de trânsito de aviões, o que no entender da administração norte-americana se tornava escasso, pois entendiam que deviam usufruir de outro tipo de facilidades no arquipélago não só em tempo de guerra, como também em tempo de paz, através de uma base aérea permanente (Telo, 1996).

No caso particular de Portugal, sendo que na altura do convite era um país que vivia em regime autoritário, focado numa política externa de neutralidade na II Guerra Mundial, a questão que se coloca é o porquê de os EUA insistirem na inclusão deste país no Pacto de Defesa do Atlântico, na qualidade de membro fundador. A resposta a esta questão encontra o seu fundamento numa única palavra: Açores. Foi precisamente devido ao valor geopolítico e geoestratégico desta região que se apresentava como lugar de destaque para a formação do novo sistema de segurança mundial pós-guerra. Este novo sistema baseava-se nos EUA enquanto garantia do sistema e na Europa enquanto frente de defesa, através da ativação sempre que necessária da NATO. A proteção dos flancos Norte e Sul e a ligação entre os continentes americano e europeu era feita através dos Açores – caso surgisse um ataque de Leste, a defesa rápida da Europa seria feita via Açores, região que se veio a apresentar como decisiva para a política dos principais conflitos mundiais, bem como do período que se sucedeu a Guerra Fria (Teixeira, 1999).

Depois de muitas reservas por parte de Salazar e de Caeiro de Matta em relação à entrada ou não de Portugal na NATO, uma vez que ambos entendiam que “a eventual adesão ao Pacto em formação é «supérflua», pois o país já é abrangido pela aliança inglesa” (Telo, 1996, p. 128) a 4 de abril de 1949, Portugal tornara-se finalmente um dos 12 membros fundadores da NATO, mesmo não correspondendo a um dos requisitos principais de ser um estado democrático. As razões que estão na base da resposta dificilmente favorável do governo português a este convite – país que na altura insistia em adotar uma política externa fortemente baseada na neutralidade - são de natureza geopolítica e geoestratégica, pois não se tratava apenas da ameaça soviética que poria em causa a segurança do Ocidente e obrigava Portugal a aceitar, tratava-se também da conjuntura grave que se vivia no momento e que não deixava outra alternativa a Salazar senão aceitar este convite de integração de Portugal na lista dos países fundadores da NATO e, mais tarde, a assinatura de um acordo bilateral com os Estados Unidos – o conhecido Acordo de Cooperação e Defesa Portugal-EUA. Certo é que com a inclusão de Portugal na aliança e a exclusão da Espanha – problema que Salazar tentou resolver até ao último dia das negociações - a política externa portuguesa acabou por ganhar um lugar central ao nível peninsular e também como interlocutor privilegiado do ponto de vista “extrapeninsular”, argumentos de peso na decisão favorável de Salazar. Sobre este aspeto da cedência de Portugal ao convite torna-se imperativo reforçar também a falta de margem de manobra de Salazar nestas matérias e a escassa alternativa existente para o caso de uma negação, pois “num cenário de bipolarização mundial e de agudização da guerra fria, uma recusa portuguesa, com todas as suas consequências representava uma responsabilidade demasiado onerosa para Salazar aos olhos dos dirigentes políticos e da opinião pública ocidental” ao mesmo tempo “uma recusa portuguesa poderia ainda ser interpretada como um sinal de fraqueza e cedência perante a Espanha franquista.” (Teixeira, 1999, p. 21).

Certo é que nas negociações, Salazar evocava quatro pontos fundamentais do pacto que teriam de ser revistos, nomeadamente a alusão que o documento fazia à Carta da ONU, que Portugal não fazia parte e ao sistema democrático que o Estado Novo rejeitava; a recusa das soluções de integração, que lhe levava a crer que o objetivo da inclusão do país no pacto tivesse como real objetivo a obtenção de bases em tempo de paz, algo que Salazar temia era a perda de controlo daí recorrente; a exclusão de Espanha da aliança que não era aceite pelo governante português que acreditava na unidade estratégica da Península Ibérica na defesa do Ocidente; e, finalmente, a duração de 20 anos para vigência do tratado, algo que Salazar entendia como demasiado longo. Sobre este aspeto, há que reforçar a forma tão subtil com que a administração norte-americana geriu estas negociações, dando sempre a volta às diferentes situações e

exigências que o governo português ia impondo, evitando “sempre a discussão à volta dos pontos onde não há acordo e reduzem tudo a uma «questão de pormenor», onde dizem simpatizar com a posição portuguesa, mas estarem de braços amarrados por causa da oposição da maior parte dos países da Europa.” (Telo, 1996, p. 132).

Depois de cerca de três conselhos de ministros, Portugal decidiu aderir ao pacto, tornando-se um dos membros fundadores da Aliança Atlântica a 4 de abril de 1949 (Teixeira, 1999).

Passados mais de 70 anos, Portugal mantém-se membro da NATO, numa adesão que tudo indica ser benéfica para ambos os lados, quer para a própria Aliança, que encontra um ponto estratégico no meio do Atlântico, quer para Portugal, um país de pequena dimensão que dessa forma vê garantida a sua defesa assegurada, bem como do continente onde se encontra inserido. A par disso, a imprevisibilidade das relações internacionais vem reforçar constantemente a premissa de que a NATO deve necessariamente trabalhar em estreita ligação com os países da Aliança, no sentido de garantir a segurança e defesa da zona Euro-Atlântica. Conforme é possível ler no *Nato Strategic Concept* referente a 2022 “*NATO’s enlargement has been a historic success. It has strengthened our Alliance, ensured the security of millions of European citizens and contributed to peace and stability in the Euro-Atlantic area.*” (Nato Strategic Concept, 2022, p. 9).

II. 4. Da II Guerra Mundial à Guerra Fria: a Base das Lajes como uma base-chave

Finda a II Guerra Mundial e fundada a Aliança Atlântica, a entrada nos anos 50 fica marcada por um período de grande imprevisibilidade conhecido como a Guerra Fria, um momento em que o mundo se apresenta dividido em dois grandes blocos antagónicos – NATO e Pacto de Varsóvia. Até ao segundo conflito mundial, os EUA mostraram um forte interesse em fazer uso dos Açores para fins de segurança e defesa, como pudemos constatar até agora e, na Guerra Fria, esse interesse continuou a fazer-se sentir. Terminada a II Guerra Mundial e tornando-se os EUA os grandes vencedores do conflito, esta grande potência apercebe-se de que é a única no mundo com capacidade de assumir todas as responsabilidades que a construção e implementação da nova ordem internacional iriam exigir. Como poderemos verificar, com o colapso do império soviético, a importância estratégica dos Açores não só se manteve, como também aumentou (Andrade, 1999).

Depois da entrada de Portugal na NATO e da assinatura do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, num mundo em plena Guerra Fria, os EUA continuavam interessados em manter-se nos Açores, na Base das Lajes. A esse respeito, a base do acordo estabelecido previa:

Portugal concede à partida o uso de bases nos Açores em caso de guerra em que estejam envolvidos, durante a vigência da NATO (art. 7) e o trânsito de aviões pelas Lajes de «aviões militares dos EUA que executem missões nos quadros da OTAN» (art. 10), tudo enquanto durar a NATO. (Telo, 1996, p. 141)

Na mesma lógica de análise do acordo estabelecido entre Portugal e os EUA, surge a consciência de que o acordo prevê a existência de bases militares americanas nos Açores em tempo de guerra, especificamente nas missões que envolverem a NATO. Mas uma questão fica em aberto: a permanência norte-americana nos Açores em tempo de paz. Sobre este aspeto é imperativo explicar que em meados dos anos 50, a URSS conseguiu adquirir uma capacidade de ataque nuclear igual à dos EUA o que obrigou o Strategic Air Command (SAC) da Força Aérea dos EUA a planear uma resposta mais rápida capaz de antecipar um ataque inimigo. É neste contexto que os Açores são considerados uma base vital nos planos de política externa norte-americanos, uma vez que “a guerra podia ser precedida da necessidade de um uso em larga escala dos Açores para um ataque preventivo.” (Telo, 1996, p. 313). Mas nem só de aspetos operacionais aéreos se justificava a manutenção e, por vezes, o aumento da importância estratégica do arquipélago. Também na componente naval isso foi visível, uma vez que na mesma época a URSS tinha investido fortemente na sua esquadra oceânica. Neste caso, os Açores desempenharam um papel crucial ao nível das comunicações, socorro a naufrágios e na cobertura meteorológica do Atlântico (Telo, 1996).

Com todas estas vantagens associadas ao uso dos Açores em matérias de defesa e de segurança, em 1954 os Joint Chiefs of Staff (JCS) dos EUA procedem a uma avaliação da conjuntura vivida no momento e concluem que (Telo, 1996, p. 313) “os Açores continuam a ser vitais e os EUA precisam mais do que nunca de contar com uma grande base aérea nas ilhas, mesmo em tempo de paz.” A partir desse momento, a administração norte-americana encarrega-se de preparar um documento reivindicando o prolongamento do Acordo de 1951 que determinava o termo das facilidades em 1956. Este novo acordo negociado no âmbito da NATO no início de 1954 iria incluir também:

Aumentar o pessoal americano de 1200 para 2400, devia permitir prolongar as pistas e construir novas instalações, devia prever a modernização da unidade de socorros a naufrágios a ser equipada com B-29, devia assegurar a manutenção permanente nas ilhas de uma unidade de caça todo o tempo. (Telo, 1996, p. 313)

Em finais de 1954 e devido ao aumento da frota de bombardeios da URSS, as necessidades dos americanos nas Lajes são revistas chegando-se à conclusão de que o novo acordo deveria prever que o número máximo de pessoal pudesse ser cinco vezes maior do que o já estabelecido no primeiro acordo, ou seja, 5800, passando os Açores a deterem três esquadrões de aviões radar em tempo de paz, ao mesmo tempo que o sistema de controlo aéreo instalado pelos EUA estaria operacional o ano inteiro, 24 horas por dia. Segundo Telo (1996, p. 315) “os três esquadrões de aviões-radar a instalar nos Açores eram uma força muito substancial, que representava a maior concentração de aparelhos deste tipo dos EUA numa qualquer base. Nesta altura, mais nenhum poder ocidental tinha aviões-radar.”

A administração norte-americana avança com o pedido de alargamento do Acordo de 1951 no início de 1954, mas a renovação só vê a luz do dia em 1957 com a garantia de que o acordo é alargado por mais cinco anos. O processo de prolongamento das facilidades voltou a ser moroso, à semelhança de todas as outras negociações Portugal-EUA, porque Salazar entendia que Portugal teria de manter uma “posição cautelosa e defensiva”. Independentemente da sua intenção, Salazar viu-se obrigado a aceitar o proposto, uma vez que um estudo de balanço encomendado pelo governo português dá conta de que a Força Aérea Portuguesa ainda não estava formada para usar o equipamento de guerra sofisticado americano ao mesmo tempo que as obras previstas para as ilhas Terceira, Santa Maria e São Miguel também não estavam concluídas. É neste contexto que Santos Costa elabora um despacho final onde afirma:

Do ponto de vista técnico convém ao futuro desenvolvimento das forças aéreas portuguesas a colaboração com as forças aéreas americanas e a manutenção destas nos Açores (...). Do ponto de vista estratégico, dada a actual situação militar mundial, não convém, nem às forças armadas americanas, nem às forças armadas portuguesas, a suspensão de uma colaboração que visa uma finalidade defensiva comum. (Telo, 1996, pp. 315-316)

Este despacho final dá conta de que o Acordo de 1951 não tinha sido cumprido, segundo Telo por culpa portuguesa essencialmente e que também os recursos nacionais não tinham capacidade de manter operacionais os Açores. Em 1957, as facilidades são finalmente renovadas e as novas alterações incluíam o compromisso norte-americano com o fornecimento de «assistência financeira e técnica» a Portugal (Telo, 1996).

Neste contexto, há ainda que ter em atenção que o sistema internacional como o conhecemos no período da Guerra-Fria caracterizava-se fortemente pela imprevisibilidade e foi precisamente por isso que independentemente do papel a desempenhar pela base dos

Açores, tudo indicava que a presença dos americanos no arquipélago se manteria como um legado do segundo conflito mundial, isto porque (Kimball, 2008, p. 162) “Roosevelt estava firmemente convencido de que ilhas do Atlântico como os Açores deviam passar a estar sob o controlo estratégico global dos Estados Unidos”, certo é que “à medida que a Guerra Fria foi avançando, aquelas instalações tornaram-se uma importante base avançada das forças americanas”, onde foi possível ver um forte investimento militar dos EUA nesta base, deixando claro que “sem a base açoriana, não é possível cumprir os requisitos mínimos de projecção de força em tempo de guerra.” (Andrade, 2013, p. 40).

Não obstante tudo isto, também nos parece importante salientar que com toda a imprevisibilidade sentida durante a Guerra-Fria foi muito útil para os EUA e também para a própria NATO fazerem uso dos Açores como um ponto de apoio no Atlântico Norte. A esse propósito e como refere Adriano Moreira, durante a Guerra-Fria Portugal desempenhou um papel de pequena potência como um «estado exíguo» que conta com dois arquipélagos situados no meio do Atlântico, cuja sua localização privilegiada lhe conferem uma importância estratégica e poder de negociação na cena internacional. Segundo Andrade (1999, p. 456) “é exactamente neste sentido que o arquipélago açoriano tem desempenhado uma importante função pois continua a ser aquilo que já foi designado por "*essential link*" (elo essencial) entre a Europa e os Estados Unidos da América.”

III. Do «downsize» de 2015 à «base adormecida»

Depois de descrito o processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores aos ingleses e norte-americanos nos principais conflitos mundiais e depois de descrevermos o processo de entrada de Portugal na NATO, no período do pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, em que a Base das Lajes foi considerada por Telo (1996) como uma base-chave nos planos da política externa norte-americana, o terceiro capítulo da presente dissertação de mestrado centrará as suas atenções na viragem para o século XXI, especialmente no ano de 2015, momento em que a Administração de Barack Obama formaliza a decisão de proceder a uma operação de redimensionamento da presença militar americana em várias bases espalhadas pelo mundo e também na Base das Lajes.

O terceiro e último capítulo será procedido de uma pesquisa bibliográfica, baseada em livros e artigos científicos por forma a oferecermos uma descrição e consequente interpretação sobre o processo da operação de redimensionamento conhecida por «*downsize*» da Base das Lajes e que razões estiveram na base desta tomada de decisão. Neste capítulo, também nos propomos a analisar o papel que a região da Ásia-Pacífico ocupou nesta decisão.

Terminaremos este capítulo com a análise da atual conjuntura geopolítica e geoestratégica da Base das Lajes, que hoje se apresenta como uma «base adormecida», abordando as razões que explicam a perda relativa de interesse dos Açores em termos de política externa norte-americana.

III. 1. A viragem do século: 2015, o ano do «*downsize*» na Base das Lajes

Como podemos ver no capítulo anterior, foi especialmente durante a II Guerra Mundial e a Guerra Fria que os Estados Unidos da América fizeram maior uso dos Açores em termos de política externa de segurança e defesa. Depois de instalados nos Açores, na sequência da entrada de Portugal na NATO - e de longos anos áureos para um país pequeno como Portugal e uma região insular com diversas particularidades como os Açores -, a presença norte-americana na Terceira é analisada como algo muito benéfico para esta ilha, uma vez que estava na base do Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA, segundo Sá, “o comprometimento americano com o desenvolvimento económico e social do arquipélago”. Neste sentido, os mais de 70 anos de presença americana na Base das Lajes tiveram grande importância económica para a Terceira como “fonte de emprego e como motor da economia da ilha.” (Sá, 2016, pp. 69-70). Para além destas vantagens, destaca-se também o papel importante que Portugal ganhou no panorama internacional com essa presença, uma vez que

“o país anfitrião é visto como tendo uma importância acrescida por ter uma relação privilegiada com a potência hegemónica mundial” (Sá, 2016, p. 67).

“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”, já dizia Luís de Camões e, desde 2015 que os norte-americanos deixaram de priorizar a Base das Lajes na rota dos seus planos de segurança e defesa, mantendo a sua presença nesta base, mas adaptada às necessidades dos novos tempos. Essa estratégia de «retraimento», como refere Sá (2016), foi oficializada a 8 de janeiro de 2015 quando o Departamento de Defesa dos Estados Unidos emitiu uma nota de imprensa intitulada *DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions F-35 Basing in Europe*, tornando pública a intenção de executar um plano de redimensionamento das suas forças militares em seis países europeus, nomeadamente Portugal, Alemanha, Bélgica, Países Baixos, Itália e Reino Unido – uma despesa que seria reduzida em cerca de 500 milhões de dólares (*U.S. Department of Defense, 2015*).

Em Portugal, nos Açores, os norte-americanos pretendiam simplificar as operações no Campo das Lajes, reduzindo em dois terços o pessoal militar, civil e contratados. O documento previa “*Reduces active duty, civilian personnel and contract providers by two-thirds. A number of the buildings at Lajes will also be returned to Portugal.*” (*U.S. Department of Defense, 2015*). Traduzida em números, a operação previa uma redução gradual, ao longo de 2015, dos trabalhadores portugueses nas Lajes de 900 para 400 e dos civis e militares de 650 para 165, num total que atingia dois terços de lesados. Segundo a nota de imprensa emitida pelo Departamento de Defesa norte-americano, “*these actions will result in a slight decrease in our force levels, but will also ensure they are most effectively positioned to enable the U.S. and our NATO allies to respond quickly to crises worldwide*”, uma declaração que prova que os EUA reconheciam o peso que esta decisão tinha nas relações com os aliados dos países lesados. Prova disso é a declaração do secretário de Defesa, Chuck Hagel onde afirmava:

I know that this will result in a reduction in size of our local host nation workforces at some locations; I value the tremendous support they provided us for decades and continue to provide today. In the end, this transformation of our infrastructure will help maximize our military capabilities in Europe and help strengthen our important European partnerships, so that we can best support our NATO allies and partners in the region. (*U.S. Department of Defense, 2015*)

Como pudemos ver, mesmo com a intenção de redução do contingente militar na Base das Lajes, o governo norte-americano nunca escondeu o desígnio de continuar interessado em fazer uso desta base, no âmbito do Acordo de Cooperação e Defesa celebrado entre Portugal e os

EUA. Prova disso, é o facto de passados sete anos desde o «*downsize*», os EUA continuarem instalados nesta base, agora com uma atividade adaptada às necessidades dos novos tempos. Não obstante tudo isso, passados sete anos desde o término desta operação de redimensionamento, a ilha Terceira ainda sofre as consequências dessa decisão. De acordo com um estudo do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, estima-se que a redução de efetivos americanos - de 760 para 168 – tenha representado uma diminuição do emprego indireto na economia local da ilha, isto é, de empregos recorrentes da atividade económica na Base das Lajes, de 449 empregos. Ou seja, por cada 100 empregos diretos reduzidos nas Lajes, o emprego indireto reduz-se em mais 76. Estes dados provam que a redução do contingente militar na Base das Lajes afetou seriamente a situação económica e social na ilha Terceira (Ministério de Economia, 2016).

Em 2011, quatro anos antes de ser oficializada a decisão da administração norte-americana de proceder a uma operação de redimensionamento na Base das Lajes, já a então Secretária de Estado, Hillary Clinton anunciava em novembro o *America's Pacific Century* que acabava por determinar as prioridades dos EUA para a década que se seguia – prioridades essas que passavam a situar-se na região da Ásia-Pacífico. Em 2015 e passados quatro anos deste anúncio, conseguimos perceber que o «*downsize*» já seria de esperar. A esse propósito, no mesmo discurso, a Secretária de Estado fez questão de salientar:

By virtue of our unique geography, the United States is both an Atlantic and a Pacific power. We are proud of our European partnerships and all that they deliver. Our challenge now is to build a web of partnerships and institutions across the Pacific that is as durable and as consistent with American interests and values as the web we have built across the Atlantic. (Clinton, 2011)

Não obstante a decisão de proceder a uma estratégia de retraimento no Atlântico e de «*rebalancing*» para a Ásia-Pacífico, esta declaração deixa claro que os EUA continuam a ser uma potência do Atlântico e, aliás, a intenção era mesmo de conseguir obter uma rede de parceiros tão duradoura e consistente com a Ásia-Pacífico como a que foi criada com o Atlântico. A esse propósito Hillary Clinton acrescenta “*as successful as these alliances have been, we can't afford simply to sustain them — we need to update them for a changing world*”, uma afirmação que se apresenta como uma das tantas provas de que a administração de Obama se preparava para avançar com uma revisão das suas prioridades que acabaram por levar em 2015 a operações de redimensionamento em várias bases dos EUA espalhadas pela Europa (Clinton, 2011).

III. 1.1. Os avanços tecnológicos e o «pivot-asiático»

Acabava de se iniciar um novo ano, quando a 8 de janeiro de 2015 a Administração de Barack Obama oficializa a decisão de proceder a uma redução drástica do contingente militar americano na Base das Lajes. A decisão surge depois de várias avaliações do *U. S. Department of Defense*, descritas no *National Defense Authorization Act*, onde os EUA davam conta de que os recursos existentes excediam as necessidades da época para o trânsito de aviões. Na mesma altura, começam a levantar-se questões sobre as razões que pudessem estar na origem desta decisão. Não obstante tudo isso, segundo Mendes (2016, p. 31), citando Takafumi, são variados os factores que estão na origem do retraimento ou desativação total de uma base militar em território estrangeiro, destacando-se: “mudanças nos interesses estratégicos; declínio de poder do país inquilino; desaparecimento de interesse estratégico comum; política isolacionista por parte do inquilino; regime anti-país inquilino; nacionalismo, e alterações tecnológicas.” Neste subcapítulo centramos a nossa atenção nas duas razões que consideramos fundamentais para que a operação de redimensionamento tenha acontecido na Base das Lajes a ascensão de novos meios tecnológicos e o «pivot-asiático».

A ascensão de novos meios tecnológicos é apontada por Sá (2016) como uma das razões mais evidentes que justificam a perda de importância relativa dos Açores na cena geopolítica e geoestratégica internacional. A mesma questão que outrora aportou valor ao arquipélago, pois não nos devemos esquecer que a variável tecnológica foi decisiva para atribuir importância à posição geográfica dos Açores, uma vez que no século XX, por exemplo, a região foi usada “como estação meteorológica e como ponto central de ligação para cabos submarinos e para comunicação telegráfica. Durante a Primeira Guerra Mundial são ainda usados sobretudo pelos seus portos, mas, pela primeira vez, o seu uso para aviões é considerado.” (Sá, 2016, p. 69). Mais tarde, na II Guerra Mundial, os Açores passam a ser considerados pelas principais potências da altura como um lugar privilegiado do ponto de vista geopolítico e geoestratégico, pois como tivemos oportunidade de ver anteriormente, situados no meio do Atlântico, os Açores serviram por mais de 70 anos de elo de ligação entre ambas as margens do Atlântico – a Europa e os Estados Unidos. Nesta altura, os seus aeroportos eram considerados fundamentais para as operações militares, uma vez que permitiam poupar tempo e combustível (Andrade, 1992; Sá, 2016).

Sobre a variável tecnológica é certo destacar que a entrada no século XXI dá o mote para toda a viragem na importância geográfica dos Açores, pois na mesma altura davam-se grandes avanços tecnológicos sobretudo na área da aviação que acabaram por colocar em causa essa vantagem estratégica. A ascensão de novos meios tecnológicos permitia agora voos de maior

duração sem necessidade de reabastecimento. Vantagem para uns, desvantagem para outros, certo é que as paragens na Base das Lajes, nos Açores passaram a ser menos necessárias, o que acabou por resultar numa redução da atividade com o objetivo de adaptar as capacidades militares às necessidades operacionais. Neste cenário, os recursos existentes nas Lajes para apoio ao trânsito dos aviões excediam em muito as necessidades reais, pois nos quatro anos antes do «*downsize*» aterraram na Base das Lajes, por dia, menos de dois aviões americanos. Uma diminuição que surge pela existência de aviões modernizados com cada vez maior autonomia de voos (Sá, 2016).

Os avanços tecnológicos apresentam-se assim como uma das razões evidentes pela qual o *U.S. Department of Defense* decidiu racionalizar a sua operação nas Lajes, procedendo a uma redução dos militares, civis e contratados e também do equipamento disponível. Desta forma, tornou-se possível equilibrar a balança recursos-necessidades e o próprio tamanho da unidade de apoio, mantendo-se a presença americana nas Lajes, mas adaptada aos novos tempos (Sá, 2016).

A variável «*pivot*-asiático» como alteração dos interesses estratégicos dos EUA é outra das grandes razões pelas quais os EUA decidem racionalizar a sua operação nas Lajes. Em 2009, Barack Obama anunciava pela primeira vez a intenção de proceder a um «*rebalancing*» para o Indo-Pacífico, pois entendia que os principais acontecimentos da índole internacional passavam a situar-se naquela região e, desta forma, há uma transição da importância estratégica dos EUA do Ocidente para o Pacífico, em termos de política externa. Em outubro de 2011, é a vez da Secretária de Estado, Hillary Clinton, confirmar esta decisão, numa altura em que estava a terminar a guerra no Iraque e acabava de ser lançado o *America's Pacific Century*, um anúncio que, como vimos anteriormente, tornava pública a consciência americana de que a Ásia se apresentava agora como a região *pivot* e, desta forma, os EUA percebem que “*the future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action.*” (Clinton, 2011).

O *America's Pacific Century*, à semelhança do *National Security Strategy* de 2015, comprovam esta nova tendência dos EUA de retraimento no Ocidente e de «*rebalancing*» para a Ásia, tendência esta que tem servido de argumento para justificar a possível perda da centralidade do Atlântico no século XXI, em detrimento de uma nova área *pivot*, pois “se até os EUA, tradicionalmente vistos como a grande potência do Atlântico Norte, passam a dar prioridade sobretudo ao Indo-Pacífico, isso só pode significar que o predomínio global das potências do norte atlântico está a chegar ao fim.” (Reis, 2020, p. 146). Uma estratégia que foi tornada pública pelas últimas três administrações dos EUA, nomeadamente a de Barack

Obama, através dos documentos referidos supra, seguida de Donald Trump, através da publicação do *National Security Strategy* de 2017, terminando agora com Joe Biden que parece determinado em “confrontar prioritariamente a China numa série de áreas estratégicas como as relações comerciais ou a segurança de novas tecnologias.” (Reis, 2020, p. 146).

O *National Security Strategy* de 2017 apresenta-se novamente como uma prova de que assim como a Administração de Obama, também a de Donald Trump deu continuidade à priorização da Ásia-Pacífico em termos de política externa norte-americana. Conforme é possível ler no documento, (2017, pp. 45-46) “*The U.S. interest in a free and open Indo-Pacific extends back to the earliest days of our republic*”, a Casa Branca considerava em 2017 esta região como o lugar onde iria passava a ocorrer a competição geopolítica mundial, pois estamos a falar da região com maior índice populacional e economicamente mais dinâmica do mundo.

Segundo este documento, política, economia, segurança e defesa eram as áreas prioritárias de ação dos EUA na Ásia. Na componente política, o compromisso era de reforçar e estimular novas parcerias e alianças com países que tivessem em conta os princípios da soberania, justiça, comércio recíproco e estado de direito. Assim, a prioridade era “*We will reinforce our commitment to freedom of the seas and the peaceful resolution of territorial and maritime disputes in accordance with international law.*” (White House, 2017, pp. 46-47).

No que diz respeito à economia, a política de aposta em parcerias e na expansão do número de países aliados também era uma estratégia, uma vez que agora a prioridade passava a ser a de construir uma rede de estados baseados no livre comércio, através da assinatura de acordos bilaterais comerciais e no apoio a estados parceiros vulneráveis a nível económico no Pacífico. Já nas áreas de Segurança e Defesa, o compromisso era de “*maintain a forward military presence capable of deterring and, if necessary, defeating any adversary*”, pois para a administração de Trump era prioritário responder em força à agressão norte-coreana e melhorar a cooperação defensiva com os parceiros do Sudeste Asiático, por forma a minimizar a crescente ameaça terrorista, através da manutenção da política *One China*. Considerada parte fulcral das relações sino-americanas, a política *One China* é o reconhecimento de que na China existe apenas um governo, reiterando a ideia de que a ilha de Taiwan se trata de uma província separatista. A esse propósito, no *National Security Strategy*, o governo de Trump comprometia-se a dar continuidade ao *Taiwan Relations Act* – uma lei que garante o apoio, defesa e o *status quo* de Taiwan pelos EUA, razão pela qual os EUA continuam a vender armas a Taiwan, baseadas na política de que oficialmente existe uma China, na prática duas (Tomé, 2019). A Índia também era uma prioridade de Trump destacada neste documento que reconhecia a

importância de tornar a Índia “*a Major Defense Partner of the United States, and support India’s growing relationships throughout the region.*” (White House, 2017, p. 47).

Assim como Obama e Trump, também Joe Biden, depois de eleito, deu continuidade à política de «*rebalancing*» para a região da Ásia-Pacífico. Na folha de dados publicada pelo U.S. Department of Defense sobre o *National Defense Strategy* de 2022, a administração de Biden dá conta de quatro prioridades em matéria de defesa para 2022, duas das quais pretendemos destacar (U.S. Department of Defense, 2022, p. 1):

1. “*Defending the homeland, paced to the growing multi-domain threat posed by the PRC*”;

2. “*Deterring aggression, while being prepared to prevail in conflict when necessary, prioritizing the PRC challenge in the Indo-Pacific, then the Russia challenge in Europe*”.

Estas duas prioridades dos EUA em 2022 provam que apesar dos mais recentes acontecimentos de índole internacional estarem a acontecer entre a Ásia e a Europa, como é o caso da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a Ásia-Pacífico, em particular o “fator China”, continua a ser crucial em termos de política externa norte-americana e a estratégia é assumida neste documento, onde é afirmado: “*The Department will act urgently to sustain and strengthen deterrence, with the People’s Republic of China (PRC) as our most consequential strategic competitor and the pacing challenge for the Department.*” Uma declaração pública de que a China se apresenta como o concorrente estratégico mais importante para os EUA (U.S. Department of Defense, 2022, p. 1).

Depois de analisarmos as prioridades estratégicas de política externa dos EUA desde que foi executada a operação de redimensionamento nas Lajes, centramos agora a nossa atenção na Ásia-Pacífico, especialmente na China como potência emergente e como pedra basilar de toda a doutrina naval dos EUA, que como vimos, desde 2010 “tem sido adaptada no sentido de promover capacidades de projeção de forças para o Oceano Índico e contrabalançar com credibilidade a modernização naval da China no Pacífico Ocidental.” (Tomé, 2019, p. 82).

Do ponto de vista geográfico, a China conta com mais de nove milhões de km² com uma fronteira terrestre que totaliza mais de 22 mil km, 14 países e uma costa com cerca de 15 mil km. Desta forma, a China apresenta-se atualmente como o 4.º maior Estado mundial. Do ponto de vista demográfico, com cerca de 18.5% da população mundial, a China apresenta-se como o país mais populoso do mundo com cerca de 1.400 milhões de habitantes. Ao mesmo tempo, cerca de 50 milhões de chineses encontram-se espalhados pelos quatro cantos do mundo. Ao

nível económico, a China tem vindo a sentir um crescimento da sua economia que ronda uma média de 8.5% ao ano, dispondo atualmente do maior PIB do mundo em relação à paridade de poder de compra. Por outro lado, em relação aos EUA, a China continua a ser uma potência emergente economicamente com um PIB per capita de 10.1 mil USD, números muito baixos quando comparados com os 65.06 mil USD dos EUA. Ao nível das exportações e importações, a China é a maior exportadora do mundo e a segunda maior importadora, posicionamentos muito favoráveis que lhe conferem a designação de “um dos maiores parceiros comerciais de todas as maiores economias do mundo, designadamente na Ásia-Pacífico, incluindo os EUA e seus aliados.” (Tomé, 2019, p. 74).

Para além das componentes geográfica, demográfica e económica, também nas áreas da segurança e defesa a China tem ganho cada vez mais terreno no mercado mundial de armamentos, sendo que nos últimos anos tem ganho cada vez mais capacidade de produção do seu armamento próprio. Paralelamente, a Ásia-Pacífico representa um total de mais de 70% das exportações chinesas de armas e a China é responsável por um total de cerca de 10% do armamento fornecido na Ásia-Pacífico (Tomé, 2019).

Ao nível industrial, a China apresenta-se com o primeiro produtor mundial de carvão, de hidroeletricidade, de energia fotovoltaica e de energia eólica, ao mesmo tempo que é o terceiro maior produtor de energia nuclear; o sexto lugar do pódio mundial na produção de gás natural é também atribuído à China, ao mesmo tempo que é o sétimo maior produtor de petróleo do mundo. No que concerne ao poder militar, com mais de 2 milhões de soldados ativos, o Exército Popular de Libertação da China é o maior do mundo, números superiores aos registados pelos EUA com 1.28 milhões. Prova disso é o aumento de 110% no orçamento militar da China entre 2008 e 2017, que segundo Tomé (2019, p. 78) resultou no “2.º maior orçamento de defesa do mundo, aumentando o seu *share* nas despesas militares mundiais para 13% – ainda que muito aquém dos 35% de *share* dos EUA”.

Por todas estas razões de índole geográfica, demográfica, económica, comercial e militar e, sendo que a China se apresenta como uma potência emergente em primeiro lugar na maior parte dos pódios mundiais destas áreas, os EUA adotaram e continuam a adotar uma doutrina naval que prioriza a Ásia-Pacífico (*National Defense Strategy*, 2022).

III. 1.2. A perda de peso relativo do Atlântico

Desde o final de 2015, quando foi concluída a operação de redimensionamento das forças militares norte-americanas na Base das Lajes e, volvidos sete anos do «*downsize*», é possível falar numa perda de peso relativo do Atlântico, em termos de política externa norte-americana,

e numa «base adormecida», designação utilizada referindo-se à Base das Lajes. Neste subcapítulo ocupar-nos-emos de analisar esta tendência de perda de peso relativo do Atlântico, por forma a relacioná-lo com a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores, em particular das Lajes.

A Base das Lajes foi considerada essencial em termos de política externa norte-americana e a presença do contingente militar nesta base, por mais de 70 anos, é prova disso, pois especialmente entre o período da II Guerra Mundial e da Guerra Fria, os EUA fazendo uso de uma base aérea no meio do Atlântico, ganhavam vantagem na implementação da sua política de defesa nacional. Certo é que com a queda do Muro de Berlim, momento da história mundial que representa o fim da Guerra Fria, o mundo passou a viver um período de paz relativa acompanhada de alguma imprevisibilidade. A imprevisibilidade vivida a partir de 1990 foi também acompanhada de grandes desenvolvimentos tecnológicos que, como vimos anteriormente, acabaram por retirar valor estratégico ao uso da Base das Lajes como ponto fulcral de abastecimento das aeronaves que circulavam de e para ambas as margens do Atlântico (Andrade, 2002).

Não obstante o valor excecional do Atlântico em termos de política externa norte-americana, certo é que o Atlântico encontra-se desde a viragem para o século XXI em perda de peso relativo e de centralidade, mas não em colapso, da mesma forma que não considera uma possibilidade falar de falta de dinamismo e de potencial de crescimento do Atlântico, argumentando que se tal se estivesse a suceder realmente, o governo chinês “não teria investido tanto na dívida dos EUA, e não teria comprado a EDP num Portugal em crise.” (Reis, 2015, p. 29).

Também o *America's Pacific Century* lançado pela Secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton, em 2010 apresenta-se como um argumento para justificar a tese da perda de centralidade do Atlântico para os EUA, pois sendo considerados a potência do Atlântico Norte e mesmo assim passam a dar prioridade à Ásia-Pacífico em detrimento do Atlântico, isto acaba por nos levar a concluir que as potências do Atlântico Norte podem estar a perder a sua condição de predomínio global que outrora viveram (Reis, 2020).

Partindo do pressuposto de que o Atlântico e as suas potências se encontram em perda de peso relativo, é tempo de enumerarmos os possíveis argumentos que justificam esta tese. Reis (2020) aponta dois argumentos chave e reforça que a tendência que é possível observar é a de que há um suave declínio relativo do peso do Atlântico Norte em detrimento de uma região cada vez mais emergente, por força da preponderância crescente da República Popular da China no sistema internacional:

1. A descolonização acelerou a chegada a este momento de declínio do espaço Euro-Atlântico desde o final do século XX. A descolonização teve mais impacto no Ocidente do que o que foi previamente calculado pelos EUA que estavam convencidos de que este processo ia promover relações privilegiadas com as ex-colónias da Europa, quando na verdade o que sucedeu foi “muitas antigas colónias em África e na Ásia transformaram o seu capital de queixa contra o colonialismo ocidental em regimes com simpatias pelo bloco soviético.” (Reis, 2020, p. 156);

2. A acentuada crise económica que sucedeu a crise petrolífera de 1973, os conhecidos “choques petrolíferos”, originados pela crescente tensão sentida entre os países árabes e o Ocidente, e que acabou por levar a uma crise no sistema económico e financeiro com um aumento de quase 76% do preço do petróleo por barril, conduzindo ao bloqueio do funcionamento do sistema produtivo em vários países ocidentais. Este acontecimento, que acabou por pôr fim a longos anos áureos de crescimento económico, é também um argumento apontado por Reis para justificar a perda de peso relativo do Atlântico (Reis, 2020; Silva, 2005).

Não obstante as razões que justificam a tese de perda de peso relativo do Atlântico na cena internacional, há três erros apontados que devem ser evitados quando se trata de fundamentar esta tese (Reis, 2020):

1. Apresentar o espaço Indo-Pacífico como sendo uma região coesa e harmoniosa, descrevendo-a como uma comunidade de segurança, onde a guerra não é uma realidade e a cooperação é palavra de ordem. Isto é, *vendera* ideia de que a Ásia tem muitas semelhanças à Europa, quando na realidade são duas regiões muito díspares entre si;

2. Interpretar a atualidade como algo estático e não mutável. Sobre este aspeto é importante reforçar que nenhum Estado por mais poder que tenha está livre de colapsar, logo defender a tese de que a China não poderá colapsar em momento de crise por se tratar de uma potência líder mundial em quase todas as áreas e setores, seja a nível económico ou social, é um erro;

3. Confundir «declínio relativo» com «colapso», pois tratam de duas tendências diferentes e a primeira não é recente, pois acontece desde o final do século XX, numa altura em que se dá uma mudança de paradigma em que passamos de um momento em que os EUA e os seus aliados do Ocidente dispunham de uma concentração elevada de poder e de riqueza nunca antes sentida. E foi precisamente no final da II Guerra Mundial que se deu um «pico insustentável»

do poder do Atlântico, pois entre 1945-49 os EUA eram os únicos detentores de armamento nuclear.

Perante todo este cenário altamente favorável para o Atlântico, esta concentração de poder tornou-se insustentável e as razões são de diversas naturezas (Reis, 2020):

1. Em primeiro lugar, porque se há algo certo em política internacional é que a concentração acentuada de poder de um Estado gera naturalmente uma necessidade de equilibrar esse poder por parte de outros Estados que vêm os seus interesses em risco;

2. Em segundo lugar, a Revolução Industrial e as inovações tecnológicas por ela originadas e que começaram por beneficiar as potências do Atlântico Norte, acabaram por se espalhar a outros Estados a nível global que passaram a ter acesso a uma série de ferramentas de sucesso, especialmente em matéria militar;

3. Em terceiro lugar, porque inevitavelmente para que os EUA e a Europa Ocidental pudessem ver as suas economias em crescimento acelerado, a exportação era uma necessidade emergente. Ao mesmo tempo, e sendo que nesta altura, em plena Guerra-Fria, o mundo encontrava-se dividido em EUA (capitalismo) e URSS (comunismo), razão pela qual era essencial provar que o capitalismo tão próprio do Ocidente era mais benéfico em termos de estratégia de crescimento económico do que o comunismo tão próprio da URSS e da China.

Sobre o colapso do Atlântico torna-se imperativo destacar que também a pandemia provocada pela COVID-19 apresenta-se como um teste à solidez de qualquer Estado mundial, uma vez que é a pandemia da história com maior número de mortes registadas e que mais exigências acarretou na área da saúde e da economia. Este vírus também nos vem relembrar a imprevisibilidade do momento e o impacto que crises inesperadas podem ter na condução e desenvolvimento da política internacional – em alguns casos pode beneficiar a ascensão da China, noutros casos pode, quem sabe, atingir o Ocidente e apresentar-se como outro argumento para justificar a perda de peso relativo do Atlântico. Dois cenários que devem ser equacionados, pois, como vimos, por mais desenvolvido ou poderoso que um Estado seja, o seu colapso é sempre uma possibilidade (Reis, 2020).

No caso concreto do Atlântico Norte, no que concerne a matérias de natureza militar, neste momento não é possível falar em colapso, uma vez que, por exemplo, em 2019, só os EUA registaram uma despesa tão grande com as suas forças militares como as 14 maiores potências militares que lhes seguem, como é o caso da China que registou 181 mil milhões de dólares, ao mesmo tempo que os EUA registaram 684 mil milhões de dólares, ao lado de outros quatro

países membros da NATO, como é o caso da Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália. Esta realidade leva-nos a concluir que a NATO, pela sua robustez, coesão e organização, se apresenta como um aspeto que “suaviza muito o declínio relativo do Ocidente Atlântico” e adianta “se há algo que pode sinalizar um eventual colapso do Ocidente será o fim de organizações como a OTAN ou a UE.” (Reis, 2020, p. 159).

Neste contexto, o colapso do poder económico e militar do Atlântico Norte não pode ser analisado como uma certeza, mas também não é uma impossibilidade. A todo o caso, não devemos prever que o Atlântico Norte possa colapsar pelo facto de outros Estados aumentarem o seu poder e riqueza, pois “um verdadeiro colapso do Ocidente, pode até ser facilitado ou acelerado por fatores exógenos, mas só se verificará, em última análise, por razões endógenas, como resultado de tensões e divisões internas, de opções políticas tomadas ou não no Ocidente.” (Reis, 2020, p. 159). A probabilidade de colapso do Atlântico pode ser equacionada caso se intensifiquem conflitos na Europa e nos EUA, o que se apresentará como um alarme importante, um cenário que a intensificar-se poderá mesmo levar a um declínio ou colapso da União Europeia e da NATO (Reis, 2020).

III. 1.3. Declínio de poder do Atlântico: Implicações para Portugal e para os Açores

A perda de peso relativo do Atlântico é uma tendência que, como vimos, tem sido observada desde o final do século XX. No entanto, e apesar desta tendência, para Portugal o espaço Atlântico será sempre vital, mais não seja por se tratar de um Estado do Atlântico Norte, razão pela qual parece evidente constatar que independentemente desta «perda de peso relativo» em termos geopolíticos e geoestratégicos, Portugal terá sempre uma ligação com o Atlântico pelos interesses envolvidos na relação bilateral com os Estados Unidos, a NATO e a própria União Europeia. Assim como Portugal, também o Brasil partilha esta relação privilegiada com o Atlântico, pois a inserção de ambos os países em contexto internacional encontraram a sua razão na ascensão do Atlântico como ponto fulcral da geopolítica mundial. Além disso, assim como Portugal, também o Brasil partilha de uma vasta costa atlântica e as suas rotas atlânticas servem de ponto de importação e de exportação. Também os cabos de comunicação que percorrem o Atlântico permitem que Portugal e o Brasil cruzem dados muito relevantes em matérias de economia digital. Assim, é possível afirmar que independentemente das mudanças geopolíticas e geoestratégicas atuais e do impacto negativo que possam ter no aumento ou na diminuição do peso do Atlântico este espaço será sempre de extrema importância para estes países que partilham a língua portuguesa – Portugal e o Brasil (Reis, 2020).

Não obstante, certo é que Portugal e os Açores têm sentido o impacto da «perda de peso relativo» do espaço Atlântico. Desde 1990 vive-se aquilo a que Monjardino (2000) designa de «Pax Americana» e que acabou por gerar o «Paradoxo das Lajes» e é necessário perceber que lugar é que os Açores e em particular a Base das Lajes ocupam desde esse momento. Monjardino (2000) aponta pelo menos quatro razões que explicam a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores, vivida nas Lajes:

1. A falta de visão estratégica dos governos regional e nacional sobre o novo contributo que as Lajes podem ter na cena internacional e que tem levado a um impasse político que poderá ter custos altos para Portugal;

2. Uma possível perceção errada do governo português sobre o atual contributo das Lajes em matérias de política externa norte-americana. Isto é, no passado as Lajes davam apoio à projeção do poder militar dos EUA. Atualmente com os avanços tecnológicos o mesmo já não é necessário;

3. A crença de que há uma «relação especial» entre os EUA e Portugal e que impede os governos regional e nacional de renegociar o acordo das Lajes adaptando-o às necessidades dos novos tempos;

4. O «paradoxo das Lajes», isto é, a atual conjuntura geopolítica e geoestratégica das Lajes resulta de uma criação portuguesa que acarreta expectativas elevadas, ilusões e ansiedades.

No que diz respeito ao primeiro argumento, há dois momentos que ilustram a falta de visão estratégica dos governos regional e nacional sobre o novo contributo que as Lajes podem ter na cena internacional – as operações Raposo do Deserto e Força Determinada. Ambas também servem de exemplo para justificar os restantes argumentos, mas centremos a atenção no primeiro. Estas duas operações, que aconteceram entre 1998 e 1999, serviram de argumento para comprovar a tese de que as Lajes continuavam a ser importantes estrategicamente para os EUA e quem o defendeu foram vários analistas e dirigentes políticos nacionais, como é o caso do então Presidente da República, Jorge Sampaio que defendiam que as Lajes eram “um importante trunfo político que permite a Portugal lutar acima do seu peso na diplomacia internacional.” (Monjardino, 2000).

Sobre a operação Raposo do Deserto, esta operação foi “um dos mais visíveis exemplos da crescente importância dos meios militares americanos na luta contra o aparentemente imparável fenómeno da difusão e proliferação de tecnologias e armamento com elevado potencial político” (Monjardino, 2000, p. 3). No entanto, não é por essa razão que as Lajes veem a sua importância estratégica global reforçada. Para isso é necessário ver que contributo

real é que a Base das Lajes deu na gestão de toda esta operação. Sobre esta questão e, tendo em conta que esta base apenas foi utilizada para prestar apoio aos aviões que regressavam quase um mês depois dos ataques no Iraque, concluímos que a operação Raposo do Deserto não foi tida em conta nas opções estratégicas dos EUA, logo a importância das Lajes não foi reforçada (Monjardino, 2000).

Também a operação Força Determinada serviu de argumento para vários dirigentes políticos nacionais voltarem a afirmar que as Lajes recuperaram a sua importância na cena internacional. No entanto, quando voltamos a analisar o contributo real desta base na gestão da operação, rapidamente percebemos que tal como na operação Raposo do Deserto, também na operação Força Determinada as Lajes contribuíram em termos de mobilidade estratégica, isto é, no apoio ao trânsito de aviões dos EUA. Sobre este aspeto torna-se imperativo comparar a Base das Lajes com outras bases espalhadas pela Europa como é o caso de bases em Itália, Alemanha e Inglaterra, cujo seu contributo foi a nível operacional e tático, isto é, no apoio aos ataques aéreos levados a cabo pelos EUA, o que quer dizer que Portugal não foi incluído nesta estratégia, o que nos leva a concluir que se compararmos o contributo das Lajes com o das bases alemãs, italianas e inglesas, rapidamente percebemos que esta base não foi considerada essencial para o decurso e respetivo resultado final desta operação levada a cabo pela NATO (Monjardino, 2000).

No que concerne ao segundo argumento relativo a possíveis equívocos sobre o contributo das Lajes em termos de política externa norte-americana, Monjardino refere que analistas e políticos regionais e nacional continuam a alimentar a ideia de que as Lajes terão sempre um contributo ativo nas missões aeronavais de controlo do Atlântico. Certo é que a queda do Muro de Berlim, os avanços tecnológicos e a sofisticação dos aviões, bem como o colapso da União Soviética, proporcionaram uma mudança de paradigma e colocaram em causa a vantagem estratégica da utilização da Base das Lajes pelos americanos. Estes fatores devem ser tidos em conta pelos governos regionais e nacionais, no sentido de se esclarecerem os equívocos relacionados com o novo contributo que esta base pode ter em termos de política externa norte-americana. A todo o caso, a ocorrer um conflito que envolva os EUA, esta base servirá novamente apenas para trânsito de aviões e apoio operacional no transporte das forças militares em meios aéreos (Monjardino, 2000).

O terceiro argumento que ajuda a explicar a conjuntura contemporânea vivida nas Lajes é a crença insistente de acreditar que entre os EUA e Portugal/Açores existe uma «relação especial», uma tendência que tem bloqueado as análises do atual panorama político vivido em Washington. Segundo Monjardino, há uma série de altos dirigentes políticos regionais que

tendem a afirmar que há uma relação especial entre os EUA e os Açores e essas afirmações têm criado ilusões e altas expectativas sobre a forma com os açorianos interpretam a atividade dos EUA no arquipélago. São vários os argumentos utilizados para justificar a existência desta relação especial EUA-Portugal/Açores (Monjardino, 2000, pp. 11-12):

1. A presença permanente dos EUA nos Açores, na Base das Lajes por mais de 70 anos;
2. O número muito significativo de emigrantes oriundos dos Açores ou descendentes radicados nos EUA;
3. O fluxo de trocas comerciais entre Portugal e os EUA.

Sobre o primeiro argumento, Monjardino contra-argumenta explicando que não é possível falar numa relação especial com os EUA, baseada na sua presença permanente no arquipélago por mais de 70 anos na Base das Lajes, a partir do momento em que os EUA fazem uso de cerca de 40 bases aéreas noutras regiões espalhadas pelos quatro cantos do mundo.

O segundo argumento relacionado com o número substancial de emigrantes açorianos radicados nos EUA também pode ser contra-argumentado com o facto de que assim como a comunidade de emigrantes açorianos, existem muitas outras comunidades de emigrantes de outras regiões do mundo radicadas nos EUA e, se quisermos ser mais minuciosos, se compararmos a de açorianos com a comunidade de asiáticos, rapidamente percebemos que os açorianos perdem peso e influência.

O terceiro e último argumento relativo à questão das trocas comerciais também nos parece vago de sentido, uma vez que os Açores fazendo parte de um país pequeno como Portugal e de uma economia aberta, quando comparados com outros países da Europa com a mesma dimensão percebemos que são relações normais e não especiais. Sobre o «paradoxo das Lajes», há um último argumento para justificar a sua ocorrência e que se prende com o uso que altos dirigentes políticos regionais têm feito desta base em termos de prestígio internacional. Isto é, a Base das Lajes é interpretada por estes atores políticos e analistas como um importante trunfo político no todo nacional e internacional, uma vez que “as Lajes garantem ainda acesso, ainda que efémero, a indivíduos e instituições envolvidos parcialmente no processo de decisão americano”. A par disso, “a base fornece ainda uma vantagem política adicional: a sua distância em relação a Lisboa.” (Monjardino, 2000, pp. 13-14).

Não obstante estas vantagens, certo é que os governos regional e nacional têm demonstrado alguma dificuldade em fazer render, isto é, em negociar contrapartidas novas e ajustadas à atual dinâmica na cena internacional. Parecem, portanto, haver duas razões que justificam este problema (Monjardino, 2000, p. 14):

1. O receio de que algum tipo de pressão negocial origine um abandono definitivo da Base das Lajes pelos americanos;

2. A consciência clara e inequívoca de que os Açores são encarados como uma região com algum peso negocial enquanto existir a Base das Lajes.

A primeira razão está intimamente ligada ao papel que Portugal, através dos Açores, desempenhou na criação da nova relação transatlântica. Por essa razão, as Lajes são vistas como uma peça essencial para definir a política de segurança e de defesa da Europa, como um contributo vantajoso para a presença dos EUA na Europa através de uma base para apoio à projeção de forças militares para outras partes do mundo. É por esta razão que nos últimos anos se tem rejeitado a ideia de renegociar o Acordo de Cooperação e Defesa que, desde o «*downsize*» de 2015 poucas ou nenhuma contrapartidas tem devolvido a Portugal e aos Açores (Monjardino, 2000).

A segunda razão está intimamente ligada com o prestígio e o peso internacional que os Açores ganham com a presença militar americana no arquipélago e que lhes confere um lugar central na relação transatlântica:

Ou seja: ao longo dos últimos anos, a União Europeia e os seus generosos subsídios modificaram profundamente a face dos Açores. Para o Governo regional, a generosidade europeia tem um preço pesado em termos conceptuais e terminológicos. Bruxelas não tem uma estratégia atlântica e a terminologia da União Europeia para descrever os Açores – «região ultraperiférica» – indicia uma visão algo pessimista para o futuro do arquipélago. (Monjardino, 2000, pp. 15-16)

É por esta razão que a Base das Lajes é encarada pelos dirigentes políticos regionais como uma oportunidade para exigir um lugar de destaque na relação transatlântica, pois entendem que a visibilidade dos Açores depende “da força e credibilidade da *Pax Americana*”. A par disto, não é possível negar o facto de que a Base das Lajes continua a apresentar-se como um importante motor de alavancagem da economia regional como fonte de emprego, especialmente na ilha Terceira, onde se encontra localizada. A prova de que os dirigentes políticos regionais temem um abandono das Lajes pelos americanos é que a questão do desenvolvimento económico e social que a atividade dinamizada nas Lajes envolve na Terceira como fonte de emprego e de riqueza na região, nunca fica esquecida quando o tópico em discussão é a renegociação do Acordo de Cooperação e Defesa (Monjardino, 2000).

Não obstante tudo isso, a Base das Lajes foi em tempos responsável por apoiar Portugal na árdua tarefa de manter a «disfunção nacional», isto é, a “desempenhar um papel e realizar funções que estão acima da sua força aparente.” (Telo, 1998, p. 341). A esse propósito Mendes (2016, pp. 46-47) acrescenta que a disfunção nacional foi também um fator diferenciador para os Açores, que localizados no meio do Atlântico Norte, desempenharam uma “função no sistema de segurança do Atlântico e dos EUA, amplamente demonstrada desde a II Guerra Mundial até à crise do Golfo.”

Contudo, desde 2015 que “a base açoriana passou do centro para a periferia das relações luso-americanas e a sua contribuição para a «disfunção nacional» diminuiu drasticamente.” (Monjardino, 2000, p. 17).

Hoje, passados sete anos desde o «*downsize*», é possível interpretar a Base das Lajes como uma «base adormecida», denominação utilizada para referir a atual conjuntura geopolítica e geoestratégica vivida nos Açores e a redução do contingente militar norte-americano nas Lajes é resultado disto. Uma decisão que resultou numa estratégia de desativação das Lajes pelos EUA, que optaram por transformá-la numa «base adormecida», isto é, os norte-americanos continuam interessados em ter uma base permanente no meio do Atlântico, nos Açores, mas de forma desativada, o que lhes permite continuar a fazer uso dela e ativá-la caso as dinâmicas geopolíticas globais assim o exijam. Dá-se, portanto, aquilo a que Sá (2016) designa de «estratégia de retraimento», onde os EUA não optam por abandonar as Lajes de todo, pois essa decisão só iria criar um vazio de poder que a comprovar-se, rapidamente outra potência mundial emergente ocupá-la-ia. A todo o caso, presentemente as Lajes são “uma espécie de pequeno teatro político e diplomático em que tem sido extremamente fácil e conveniente aos diferentes atores nacionais e regionais exagerar o valor estratégico da base.” (Monjardino, 2000, p. 17).

Conclusão

Situados entre as duas margens do Oceano Atlântico, os Açores dispõem, desde sempre, de uma «centralidade atlântica», fator que, especialmente durante os dois principais conflitos mundiais – I e II Guerras Mundiais -, se revelou verdadeiramente diferenciador, conferindo a este arquipélago uma importância geopolítica e geoestratégica global, identificada pelas potências marítimas Inglaterra e Estados Unidos da América – como uma vantagem estratégica em termos ofensivos e defensivos em cenário de guerra (Andrade, 1992).

Assumindo como objeto de estudo a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores, a presente investigação tem como ponto de partida a seguinte pergunta: Continuarão a Base das Lajes e o arquipélago dos Açores a ser, pela sua localização geográfica, importantes no âmbito da política externa norte-americana?

Tendo em consideração a pergunta de investigação, pretende-se validar as seguintes hipóteses:

1. Os Estados Unidos da América mantêm o interesse em fazer uso de uma base aérea, nos Açores, nas Lajes, porque consideram-na fundamental nos seus planos de política externa.
2. As mudanças nos centros de poder, recorrentes na ordem internacional contemporânea, poderão colocar em causa o valor geopolítico e geoestratégico dos Açores ao ponto de levar os EUA a abandonar a Base das Lajes.
3. Os EUA mantêm o interesse em fazer uso de uma base aérea nas Lajes, mas reconhecem que a mesma já não tem a importância geopolítica e geoestratégica que outrora teve.

Por forma a respondermos à questão principal da investigação, descrevemos o processo de cedência de facilidades de acesso aos Açores à Inglaterra e aos EUA, bem como a inclusão de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte e o contributo das Lajes durante a Guerra Fria, momento em que esta base foi considerada uma «base-chave» pelos EUA. Finalmente, analisamos também a conjuntura geopolítica e geoestratégica contemporânea dos Açores vivida desde 2015, ano em que Barack Obama formaliza a decisão de proceder a uma operação de redimensionamento do contingente militar nas Lajes que, desde então, se apresenta como uma «base adormecida» (Sá, 2016).

Face ao exposto, neste estudo, procuramos aferir a importância atual dos Açores para os Estados Unidos da América em termos de política externa. Isto é, se a Base das Lajes continuará a ser considerada como uma «base-chave», depois de em 2015 os EUA procederem a um redimensionamento das suas forças militares nesta base, o conhecido «*downsize*» da Base das Lajes.

Neste sentido, considera-se que a primeira hipótese se encontra parcialmente validada, uma vez que os EUA mantêm-se interessados em fazer uso da base aérea nas Lajes, uma vez que o abandono total desta infraestrutura levantaria questões relacionadas com o *status quo* que os EUA sempre se preocupa em manter ou aumentar, nunca em subtrair. A par disso, o Departamento de Defesa dos EUA, em 2015, que dava conta da intenção de proceder a uma racionalização das forças militares americanas em várias bases na Europa, processo do qual Portugal, os Açores e a Base das Lajes estavam envolvidos, não previa o abandono total da infraestrutura, mas só e apenas uma diminuição da sua presença. Com esta decisão, os EUA pretenderam sobretudo canalizar o orçamento disponível para as regiões do mundo que a partir daquele momento passavam a ser interpretadas como prioritárias em termos de política externa (*U.S. Department of Defense*). Esta estratégia acaba por fazer com que os EUA consigam colocar em prática duas formas de política – a política de imperialismo e a política de prestígio (referência – precisa mesmo). Ou seja, no que concerne à primeira, os EUA, ao reduzirem a sua presença nos Açores e aumentando a sua presença noutras regiões, como é o caso da Ásia-Pacífico, acabam por adquirir mais poder do que o que tinham anteriormente, uma vez que passam a estar representados em duas áreas, independentemente de numa ser com maior representação e com um contingente militar mais robusto do que na outra. Desta forma, perseguem uma política de imperialismo onde há uma mudança favorável no *status quo* e de poder dos EUA. No que concerne à política de prestígio, os EUA com esta estratégia de retraimento nos Açores e «*rebalancing*» para a Ásia-Pacífico demonstram também a outras potências emergentes o poder que detém ou, em última análise, o poder que pretendem reforçar, que neste caso em particular foi aumentado nesta nova zona prioritária (Morgenthau, 2004).

Ainda assim, a primeira hipótese encontra-se parcialmente validada, única e exclusivamente por estar presente a palavra «fundamental», isto é, os EUA continuam interessados em estar presentes nos Açores, na Base das Lajes, mas não a consideram fundamental nos seus planos de política externa. Prova disso foi o anúncio, em 2015 de que iriam proceder ao «*downsize*» nos Açores. A esse propósito, torna-se imperativo referir as razões que justificam a perda de importância relativa das Lajes para os EUA e, que se prendem, sobretudo, com o lugar que a Ásia-Pacífico e o Indo-Pacífico ocupam na cena internacional desde a viragem para o século XXI, mas também com uma questão operacional que diz respeito ao facto de que essa viragem de século ter sido acompanhada por avanços tecnológicos na área da aviação que permitem, desde então, realizar voos de maior autonomia, sem a necessidade de abastecimento que outrora era exigida. É neste cenário que as Lajes passam a ser

interpretadas não como uma base essencial, como o foi na Guerra Fria, mas como uma base meramente de apoio logístico (Monjardino, 2020).

No que concerne à segunda hipótese do presente estudo, verifica-se que se encontra não validada, uma vez que, como vimos anteriormente, os Estados Unidos não pretendem abandonar a Base das Lajes. Luís Andrade (2019) indicou que o pior que se pode criar em geopolítica são os chamados “vazios de poder”, isto é, tendo em conta a imprevisibilidade das relações internacionais, os Estados Unidos não equacionarão abandonar a Base das Lajes totalmente, pois a comprovar-se esse abandono, mais tarde ou mais cedo outra potência emergente poderia mostrar-se interessada em fazer uso destas instalações e, em última análise, celebrar um acordo com o governo português no sentido de se instalar permanentemente nas Lajes.

A propósito da imprevisibilidade constante das dinâmicas internacionais, as mesmas podem originar um aumento ou uma diminuição mais acentuada da presença dos EUA, no Atlântico, em particular nas Lajes. A pandemia de COVID-19 apresenta-se não só como um teste à rigidez e estabilidade de cada Estado, como também como uma oportunidade para pensarmos o quão mutável a ordem internacional pode ser. Desta forma, este vírus veio relembrar-nos a imprevisibilidade do momento e o impacto que crises inesperadas podem ter na condução e desenvolvimento da política internacional (Reis, 2020).

Na mesma linha de pensamento e, tendo em conta a imprevisibilidade do sistema internacional, é certo que abandonando totalmente as instalações das Lajes, os Estados Unidos passariam a deixar de contar com um ponto estratégico no meio do Atlântico Norte (Andrade, 2017). Apesar de os Açores não terem a mesma importância geopolítica e geoestratégica que tiveram na II Guerra Mundial ou na Guerra Fria, por exemplo, nada está garantido em relações internacionais, partindo desde logo do pressuposto que os EUA se encontram presentes nos Açores há mais de 70 anos, lá se manterão, mas com a dinâmica ajustada às necessidades dos novos tempos, isto é, com um contingente militar reduzido e adaptado. Sobre este assunto, importa destacar também as recentes declarações da cónsul dos Estados Unidos em Ponta Delgada, Kathryn Ryan Hammond a propósito dos 225 anos do Consulado em que dá conta de que os EUA estão satisfeitos com a dimensão atual da Base das Lajes, afirmando que uma nova redução não está prevista e que este é o cenário a manter nos próximos tempos (Açoriano Oriental, 2022; Sá, 2016).

No que diz respeito à terceira e última hipótese, verificamos que se encontra validada, uma vez que os Estados Unidos reconhecem que os Açores já não dispõem da vantagem estratégica que outrora tiveram em termos de política externa de segurança e defesa, pois com as oscilações

da cena internacional, as prioridades dos EUA passaram a centrar-se não no Atlântico, mas na região da Ásia-Pacífico ou do Indo-Pacífico, onde se localiza o seu maior rival – a China – razão pela qual procederam a um «*rebalancing*» para essas regiões e a um retraimento no Atlântico (White House, 2017).

Hoje, passados sete anos desde o «*downsize*», é possível interpretar a Base das Lajes como uma «base adormecida», denominação utilizada para referir a atual conjuntura geopolítica e geoestratégica vivida nos Açores e, a redução do contingente militar norte-americano nas Lajes, é resultado disso. Uma decisão que resultou numa estratégia de redução do contingente militar americano nesta base, onde os EUA optaram por transformá-la numa «base adormecida», isto é, a administração norte-americana continua interessada em ter uma base permanente no meio do Atlântico, nos Açores, mas de forma ajustada às atuais necessidades, o que lhes permite continuar a fazer o seu uso conforme as dinâmicas geopolíticas globais assim o exijam.

Com a queda do Muro de Berlim e a viragem para o século XXI, os avanços tecnológicos que daí advieram e a própria sofisticação dos meios aéreos, bem como a queda da União Soviética, motivaram uma mudança drástica na cena internacional e, por consequência, colocaram em causa a vantagem estratégica do uso das Lajes pelos norte-americanos. O novo contributo que as Lajes dão, desde 2015, e continuarão a dar, dizem respeito sobretudo a questões de mobilidade estratégica e apoio ao trânsito de aviões dos EUA. O que quer dizer que, caso ocorra um conflito que envolva os EUA, a Base das Lajes servirá novamente apenas para trânsito de aviões e apoio operacional no transporte das forças militares em meios aéreos (Monjardino, 2000).

Assim, e considerando as alterações constantes do sistema internacional, conclui-se que os Estados Unidos da América mantêm o interesse em fazer uso da base aérea nas Lajes, apesar de reconhecerem que a mesma já não tem a importância geopolítica e geoestratégica que outrora teve.

Referências bibliográficas

Fontes documentais

- Açoriano Oriental. (2022, Julho, 7). “Os Açores são a única região que tem um diplomata a tempo inteiro”. <https://www.acorianooriental.pt/noticia/os-aco-res-sao-a-unica-regiao-que-tem-um-diplomata-a-tempo-inteiro-314468>
- Clinton, H. R. (2011, Outubro, 11). *America's Pacific Century*, U.S. Department of State: Diplomacy in Action. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Ministério de Economia - Gabinete de Estratégia e Estudos. (2016). *Desafios e oportunidades para a Ilha Terceira - Estudo sobre o impacto da redução de efetivos na Base das Lajes*. https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=TE%2037%20Base%20das%20Lajes%20Final%20versb.pdf&folder=estudos-e-seminarios/temas-economicos&container=fileman-files
- North Atlantic Treaty Organization. (2017). *Tratado do Atlântico Norte*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt
- North Atlantic Treaty Organization. (2022). *Nato Strategic Concept 2022*. <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/290622-strategic-concept.pdf>
- Pedlow, G. (1997). *NATO STRATEGY DOCUMENTS 1949-1969, THE EVOLUTION OF NATO STRATEGY, 1949-1969*, The North Atlantic Treaty Organization. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/intro.pdf>
- White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2015). *DoD Announces European Infrastructure Consolidation Actions and F-35 Basing in Europe*. <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/605338/>
- U.S. Department of Defense. (2022). *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*. <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>

Bibliografia crítica

- Andrade, L. (1992). *Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO*. Impraçor.
- Andrade, L. (1999). Os Açores no século XX: um contributo para a sua história militar. *Arquipélago - História*, ISSN 0871-7664. 2ª série, vol. 3, 447-456. https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/292/1/Luis_Andrade_p447-456.pdf

- Andrade, L. (2002). Uma perspectiva açoriana das relações entre Portugal e os Estados Unidos da América. *Arquipélago - História*, 2ª série, VI, 361-382. https://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/375/1/Lu%c3%ads_Andrade_p361-382.pdf
- Andrade, L. (2013). *Os Açores, a política externa portuguesa e o Atlântico*. Letras Lavadas.
- Andrade, L. (2017). Uma perspectiva açoriana da política externa dos Estados Unidos da América. Letras Lavadas.
- Carr, E. H. (1981). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Palgrave Macmillan.
- Carvalho, V. (1995). *A importância do mar para Portugal*. Venda Nova, Bertrand Editora.
- Correia, P. (2012). Geopolítica e Geoestratégia. *Nação e Defesa*. N.º 131 – 5.ª Série, pp. 229-246. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7670/1/NeD131_PedroPezaratCorreia.pdf
- Escorrega, L. (2010). Da Importância Geopolítica e Geoestratégica dos Açores no Actual Contexto Estratégico. *Revista Militar*, N.º 2497/2498. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/557>
- Fernandes, R. (2015). Os Estados Unidos e a Transição para a Multipolaridade. A Crise na Ucrânia. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 45, pp. 25-43. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri45/n45a02.pdf
- Ferreira, J. (1990). Os Açores nas duas guerras mundiais. *Política Internacional*. N.º 1, Vol. 1. https://www.ipris.org/files/1/02_Os_Acores.pdf
- Ferreira, J. (2011). *Os Açores na Política Internacional*. (1.ª edição). Tinta da China Edições.
- Gilpin, R. (1981). *War & Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Kimball, W. (2008). O Canto dos Pássaros: Franklin Roosevelt e os Acordos do pós-guerra. in Franklin Roosevelt e os Açores nas duas Guerras Mundiais. *Fundação Luso-Americana*.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacia*. (1.ª edição). Gradiva.
- Kugler, J., Organski, A. (2000). The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation. In M. Midlarsky, *Handbook of War Studies II* (pp. 171-194). <http://slantchev.ucsd.edu/courses/pdf/Kugler%20&%20Organski%20-%20The%20Power%20Transition.pdf>
- Marcos, D. (2018). A prevalência da paz na luta pelo poder: Politics among Nations, 70 anos depois. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 58, pp. 13-25. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri58/RI_58_art02_DM.pdf
- Mendes, A. (2016). Entre o carro de bois e o avião. Uma pequena comunidade no centro de uma rivalidade global (Tese de doutoramento). Academia Militar e ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Meneses, P. (2015). Dos Triângulos Estratégicos: O Impacto no Posicionamento Internacional de Portugal. *Proelium* X, 10, pp. 115 – 128.

[file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/8917-Texto%20do%20Trabalho-25371-1-1020160329%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/8917-Texto%20do%20Trabalho-25371-1-1020160329%20(3).pdf)

- Monjardino, M. (2000). O QUE VALEM AS LAJES? A base indispensável? As Lajes e a «Pax Americana». *Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança*. https://www.ipris.org/files/22/O_22_A_base_indispensa_vel_As_Lajes.pdf
- Moreira, A. (2007). *A Comunidade Internacional em Mudança*. (3.^a edição). Almedina.
- Morgenthau, H. (2004). *Politics among Nations: the struggle for Power and Peace*. (1.^a edição). Peking University Press Beijing.
- Pinto, L. (2015). Portugal no contexto europeu e atlântico: Caminhos para o futuro?. *Revista Militar*, n.º 2563-2564. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1038>
- Reis, B. (2015). A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional. *Instituto de Defesa Nacional Cadernos*, n.º 19. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/14815/1/idncaderno_19.pdf
- Reis, B. (2020). Portugal e o Brasil entre a Ascensão do Indo-Pacífico e a Eventual Queda do Atlântico. *Nação e Defesa*, N.º 156, pp. 145-167. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/35920/6/REISBrunoCardoso_Portugal%20e%20%20Brasil%20entre%20a%20ascens%C3%A3o%20do%20Indo-Pac%C3%ADfico%20e%20a%20eventual%20queda%20do%20Atl%C3%A2ntico_ND_N_156_p_145_167.pdf
- Sá, T. (2012). A política externa de Obama e as Eleições Presidenciais: O debate estratégico das Eleições Presidenciais norte-americanas. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 34, pp. 89-106. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri34/n34a06.pdf
- Sá, T. (2016). O IMPACTO DA ELEIÇÃO PRESIDENCIAL NORTE-AMERICANA. Os Estados Unidos e os Açores. A Base das Lajes e o retraimento americano. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 51, pp. 57-74. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri51/RI51_05TMS.pdf
- Silva, A. (2005). PETRÓLEO E PODER: A luta pelo petróleo. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 6, pp. 5-18. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_ACSilva.pdf
- Teixeira, N. (1999). Portugal e a NATO: 1949-1999. *Nação e Defesa - Primavera 99*, N.º 89 - 2.º Série, pp. 15-41. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1516/1/NeD89_NunoSeverianoTeixeira.pdf
- Telo, A. (1996). As estratégias para o Atlântico nos anos cinquenta. *Revista do Centro de História da Universidade de Lisboa*. Nova Série, vol. 1: 117-147.

<https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/39672/1/8-%20As%20Estrat%20c3%a9gias%20para%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20nos%20Anos%20Cinquenta%20-%20Ant%20c3%b3nio%20Jos%20c3%a9%20Telo.pdf>

- Telo, A. (1996). *Portugal e a NATO: o reencontro da tradição atlântica*. (1.º edição), Edições Cosmos.

- Telo, A. (2009). 60 anos da nato - Os caminhos da nato - o que foi, o que é, o que deve ser. *Instituto Português de Relações Internacionais*, N.º 21, pp. 21-44. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri21/RI21_artg2_AJT.pdf

- Tomé, L. (2019). Espaço “Indo-Pacífico”: o Fator China e Motivações Geopolíticas. *Nação e Defesa*, N.º 151, pp. 66-100. <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4300/1/2019%2C%20LuisTom%20C3%A9%2C%20Indo->

[Pac%20C3%ADfico%20in%20Na%20C3%A7%20C3%A3o%20e%20Defesa%20151%2C%20JUN2019.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4300/1/2019%2C%20LuisTom%20C3%A9%2C%20Indo-Pac%20C3%ADfico%20in%20Na%20C3%A7%20C3%A3o%20e%20Defesa%20151%2C%20JUN2019.pdf)

- Tuathail, G. Ó. (1998). *The Geopolitics Readers*. (1.ª edição). Routledge.

- Waltz, K. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. (1.ª edição). Gradiva.

UNIVERSIDADE DOS AÇORES
Faculdade de Ciências Sociais e
Humanas

Rua da Mãe de Deus
9500-321 Ponta Delgada
Açores, Portugal



DM

A Conjuntura Geopolítica e Geoeconómica Contemporânea dos Açores

Carlota Sofia Faria da Silva