



# **O Papel da Base das Lajes: Entre a tradição atlântica e a nova ordem geoestratégica mundial**

**VERSÃO FINAL APÓS DEFESA**

**Maria Amélia Almeida Costa**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em  
**Relações Internacionais**  
(2º ciclo de estudos)

Orientador: Professor Doutor Bruno Ferreira Costa

**Covilhã, julho de 2023**

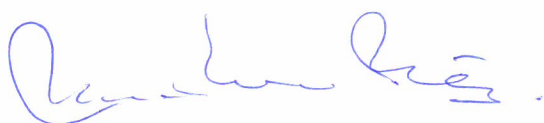


# Declaração de Integridade

Eu, Maria Amélia de Almeida da Costa, que abaixo assino, estudante com o número de inscrição M8599 do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade das Ciências Sociais e Humanas, declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o **Código de Integridade da Universidade da Beira Interior**.

Mais concretamente afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi à exigida referenciação de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.

Universidade da Beira Interior, Covilhã 27/07/2023



(assinatura conforme Cartão de Cidadão)

# **Dedicatória**

Aos meus Pais que me deram a vida em amor; e aos meus filhos, por quem daria a vida por amor.

“A virtude, embora oculta, deixa seus vestígios para quem dela é digno.” Sêneca

# Dedicatória

Aqui chegada, cumpro do ponto de vista ético e moral, deixar a minha gratidão, àqueles que contribuíram de várias formas, para esta caminhada.

Primeiramente, manifestar o meu profundo e sincero agradecimento ao meu Orientador, Professor Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa, sem o qual este percurso não teria sido possível, pelo seu constante e incisivo incentivo à continuação deste trabalho, paralelamente à sua preciosa ajuda, orientação, disponibilidade e paciência, desde a escolha do tema, até à revisão final, carregou comigo as “pedras” que iam surgindo pelo caminho. Pela referência que é para mim, quer em termos académicos e intelectuais, quer em termos humanos e morais.

Seguidamente, prestar a minha gratidão e reconhecimento a todos os professores com quem tive o privilégio de aprender e partilhar. Neste âmbito não posso deixar de destacar a professora Brígida Rocha Brito, pela elevada formação académica e intelectual, mas principalmente pela pessoa que é, conciliando as duas vertentes, profissional e pessoal, num ser único, que só a elevada formação intelectual, ética e moral lhe permite a virtude mais elevada a que se pode aspirar, a humildade.

Ainda no quadro académico, quero agradecer à Universidade da Beira Interior, pela forma como me acolheu e parabenizar esta instituição de elevado prestígio internacional, pela elevada qualidade do corpo docente da academia, em particular na área que tive o privilégio de conhecer, as relações internacionais.

Concomitantemente, quero prestar a minha profunda gratidão aos meus Pais, mesmo não estando presente fisicamente, o meu Pai foi e será sempre o meu alicerce para qualquer empreendimento. Às minhas irmãs, que se voluntariaram sempre a caminhar comigo, lado a lado, onde quer que eu vá.

Aos meus filhos, que me fizeram ver a vida como ela é e dar um salto de evolução humana.

À minha filhota “adotiva”, pela ajuda, incentivo, pelo amor e presença incondicional.

Não poderia esquecer e deixar registado a minha profunda gratidão à “família da UBI”, como lhe chamamos, que são todos os colegas, de várias partes do mundo, que fizeram parte deste caminho e com quem tenho o privilégio de continuar a privar.

Destacar a minha mais profunda gratidão, pela ajuda, pelo apoio, carinho, amizade, lealdade e principalmente pelo seu amor, a duas amigas especiais, a Maria Rita, mesmo à distância, e à Rafaela Sousa (a minha Rafita) por tudo, sempre disponível e presente na minha vida, com um amor e entrega incondicionais e que para sempre ficará no meu coração.

A todos a minha profunda e sincera gratidão!

# Resumo

A Base das Lajes, situada na Ilha Terceira, nos Açores, representa um espaço de elevado interesse geoestratégico, correspondendo este interesse a uma dinâmica centrada nas áreas da segurança e defesa e no contexto da afirmação da política externa portuguesa.

A presente dissertação centra-se no estudo e na análise da relevância estratégica da Base das Lajes no quadro político internacional, permitindo efetuar uma ponte entre a vertente histórica, associada à relação de Portugal com o Atlântico e uma vertente mais recente, centrada nos desafios económicos e estruturais da Base, nos quais se engloba o potencial interesse chinês na utilização da Base.

Partindo de uma perspetiva legal (abordagem aos acordos de concessão de facilidades e direitos de utilização da Base por parte de Portugal à Inglaterra e aos Estados Unidos) e tendo em consideração o quadro político e geoestratégico internacional, recorre-se a uma abordagem iminentemente qualitativa e de âmbito descritivo para estudar o papel da Base das Lajes na tripla vertente: interesse estratégico de Portugal; interesse estratégico dos EUA e interesse estratégico da China.

Os sinais de desinvestimento dados pelos EUA constituíram um importante instrumento de intensificação das possibilidades de utilização alternativa da Base, verificando-se uma aposta do Estado chinês em equacionar a utilização da Base das Lajes no contexto industrial, económico, político, diplomático, nomeadamente no contexto da Nova Rota da Seda.

## Palavras-chave

Base das Lajes; Geoestratégia; Nova Ordem Mundial; Política Externa

**Folha em branco**

# **Abstract**

The Lajes Base, located on Terceira Island, in the Azores, represents a space of high geostrategic interest, corresponding to a dynamic centred on the areas of security and defence and in the context of the affirmation of Portuguese foreign policy.

This dissertation focuses on the study and analysis of the strategic relevance of the Lages Base in the international political framework, allowing a bridge between the historical aspect, associated with Portugal's relationship with the Atlantic and a more recent aspect, centred on the economic and structural challenges of the Base, which includes the potential Chinese interest in the use of the Base.

Starting from a legal perspective (approach to the agreements granting facilities and rights of use of the Base by Portugal to England and the United States) and taking into account the international political and geostrategic framework, an imminently qualitative and descriptive approach is used to study the role of the Lages Base in the triple aspect: strategic interest of Portugal; strategic interest of the USA and strategic interest of China.

The signs of disinvestment given by the USA were an important instrument for intensifying the possibilities of alternative use of the Base, with the Chinese State investing in considering the use of the Lages Base in the industrial, economic, political and diplomatic context, namely in the context of the New Silk Road.

## **Keywords**

Lajes Base; GeoStrategy; New Order International; Foreign Policy.

## Folha em branco

# Índice

<b>Lista de Figuras</b>	x
<b>Lista de Tabelas</b>	xi
<b>Lista de Siglas e Acrónimos</b>	xi
<b>Introdução</b>	1
<b>Enquadramento metodológico</b>	8
<b>Capítulo 1. Enquadramento teórico</b>	11
1.1. Política externa e negociação internacional	13
1.2. Construtivismo	17
<b>Capítulo 2. Política Externa de Portugal</b>	22
2.1 Histórico entre 1910 e 1974	22
2.2 Principais aspetos da política externa portuguesa após 25 de abril de 1974	26
2.3. A importância da Aliança Atlântica	27
<b>Capítulo 3. Relação entre Portugal e os Estados Unidos da América</b>	33
3.1 Principais aspetos da política externa norte-americana no século XXI	33
3.2. Acordo entre Estados Unidos e Portugal na base das Lajes: 1995-2000 e 2001-2004	34
3.3 Enquadramento jurídico	37
<b>Capítulo 4. Política externa da China</b>	40
4.1 Histórico	40
4.2 Estratégia económica-militar	41
4.3 Nova Rota da Seda	43
<b>Capítulo 5. A Base das Lajes em disputa?</b>	46
5.1 EUA e Portugal	47
5.2 China e Portugal	47
<b>Considerações finais</b>	50

## Lista de Figuras

<b>Figura 1: As rotas da Seda</b> .....	43
<b>Figura 2: “Belt and Road Initiative”</b> .....	44

## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1 - Saldo comercial em 2018 referente aos EUA e à China</b> .....	49
<b>Tabela 2 – Exportações e importações em 2018 referente aos EUA e à China</b> .....	49

## Lista de Siglas e Acrónimos

CTM	Cooperação técnico-militar
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FND	Forças nacionais destacadas
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OBOR	<i>One Belt, One Road</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCC	Partido Comunista da China
RPC	República Popular da China
SIPRI	Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo
UE	União Europeia
URSS	União de Repúblicas Socialistas Soviéticas

# Introdução

A Base das Lajes, situada em território português, na ilha Terceira dos Açores, constituiu, desde a Primeira Guerra Mundial, um importante ponto estratégico de segurança e defesa no Atlântico, constituindo um marco importante no desenvolvimento da aliança Luso-Inglesa (Carson & Howard, 2020).

Contudo, foi no contexto da Segunda Guerra Mundial que a sua importância ganhou maior relevo, como ponto geoestratégico da política militar dos Estados Unidos da América (EUA) (Andrade, 2013), através da assinatura de um contrato de concessão, posse e administração entre o Estado português e a Inglaterra, numa primeira fase e, posteriormente, com os EUA, num processo de negociação, que atestava a relevância geoestratégica internacional da Base e colocava Portugal numa posição de relevo entre os parceiros atlânticos.

A base constituía para os EUA um ponto estratégico muito importante à época em que foi firmado o Acordo. O acordo inicial foi firmado tendo em consideração um conjunto de pressupostos e finalidades associadas ao contexto resultante da Segunda Guerra Mundial e do estabelecimento do período designado de “Guerra Fria”. Os EUA tinham nesta Base um interesse fundamental de posicionamento estratégico que permitiria obter vantagens estratégicas substanciais em termos geográficos, quer no plano europeu, quer em relação à União das Repúblicas Socialistas Soviética (Gomes, 2014; Kochis, 2020).

Revestido deste interesse geoestratégico, o governo norte-americano negociou um conjunto de cláusulas que lhes permitiu sediar um autêntico “porta-aviões terrestre”, assim como uma comunidade de militares residentes (e suas famílias) com estruturas funcionais, organizativas e educacionais próprias na ilha Terceira.

Ora, volvidos que foram estes interesses militares, coloca-se atualmente a questão de saber e determinar se, no contexto atual, continuará a existir interesse dos EUA em manter tal contrato e, a existir, não sendo já um ponto de interesse geoestratégico de base militar, qual o uso e o fim que lhe pretendem dar<sup>1</sup>.

Por outro lado, na sequência dos interesses chineses e da sua política expansionista, a Base das Lajes pode ser vista pela China como um importante espaço para a expansão da sua política geoestratégica, diminuindo, desta forma, o poder dos EUA e alargando a esfera de influência chinesa.

---

<sup>1</sup> Tal como pode ser verificado em: <https://sicnoticias.pt/pais/2017-01-19-O-futuro-da-Base-das-Lajes>. Consultado a 15 de janeiro de 2023.

Assim, no sentido de responder à pergunta de partida, estabelecemos objetivos gerais de perspetivar, por meio dos dados disponíveis, quais as possíveis utilizações que a Base das Lajes pode vir a ter. Embora se revista de uma base prospetiva, o trabalho assenta numa ampla pesquisa bibliográfica e na análise de documentos oficiais, o que permite balizar, em termos teóricos e científicos, as predisposições aqui apresentadas.

A presente dissertação apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender se os EUA têm interesse em manter a presença na Base das Lajes, mesmo que dedicada a outro fim;
- b) Analisar se o Estado português, especialmente o governo Regional dos Açores, tem interesse em recuperar a Base das Lajes. Em caso afirmativo, pretende-se averiguar à luz de documentos oficiais ou declarações públicas, a utilização prevista para a Base;
- c) Analisar se, juridicamente, o Estado Português, no âmbito do acordo firmado com os EUA, tem poder unilateral de revogar o Acordo com os EUA;
- d) Colocar em perspetiva o real interesse da China na Base das Lajes, como noticiado reiteradamente e, havendo tal interesse, indagar qual o fim que lhe pretendem dar.

Nesta equação importa ter presente o interesse e a ação do Estado Português na possível utilização da Base das Lajes para outros fins, considerando a redução de efetivos norte-americanos no território e a posição estratégica do Arquipélago dos Açores, em pleno Oceano Atlântico e beneficiando de um amplo potencial científico e turístico.

Neste cenário, coloca-se a necessidade de analisar se qualquer decisão parte de um unilateralismo do Estado Português ou se a negociação com os Estados Unidos irá prolongar-se *sine die*, sendo que o atual contexto de guerra na Ucrânia pode conduzir a um maior investimento no setor militar e a uma revalorização da Base das Lages no contexto global (Marten, 2023). Como é referido pelo comandante norte-americano da Base das Lajes, Brian Hardeman, “a infraestrutura, nos Açores, tem uma “ótima localização” para prestar apoio à Ucrânia, se assim for decidido” (Agência Lusa, 2023).

Por sua vez, através da análise de informações públicas veiculadas pelo Governo Regional dos Açores, é possível verificar um potencial interesse em transformar a Base das Lages e a Ilha Terceira numa “Tech Island”, ou seja, projeto em estudo por parte do Governo Regional dos Açores para o aproveitamento do tecido habitacional da Base e apresentação da Ilha a nómadas digitais e empresas direcionadas à investigação em novas tecnologias<sup>2</sup>. O presente projeto gerou um intenso debate no parlamento regional, sendo importante

---

<sup>2</sup> A posição do anterior Presidente do Governo Regional dos Açores, Vasco Cordeiro, pode ser encontrada aqui: <https://observador.pt/2019/10/23/vasco-cordeiro-terceira-tech-island-e-projeto-disruptivo-e-com-margem-para-crescer/>. Consultado a 10 de março de 2023.

entender se o mesmo se encontra na agenda do atual governo regional e líderes políticos e qual a posição do governo nacional face a esta proposta.

Concomitantemente a tal dissonância interna, existe uma outra de cariz transnacional, sendo que, depois de mais de uma década de desinteresse sistemático e reiterado desinvestimento, de retirada de militares e familiares residentes, o Senado norte americano veio recentemente solicitar estudos específicos sobre os custos prováveis de instalação e manutenção de um campo de treino militar, pretendendo desta forma, dar outra utilização à Base das Lajes. De facto, através do Orçamento da Defesa, reequacionaram o regresso à Base, com objetivos diferentes dos antecedentes, e neste contexto, o património imobiliário existente será uma mais-valia, até para viabilizar outras alternativas que os Estados Unidos possam apresentar (Kowsmann, 2013; The Herald News, 2023).

No contexto internacional, torna-se necessário indagar também sobre o interesse económico da China, sendo que o investimento chinês pode corresponder a uma aposta na vertente económica (Berenguer, 2016; Carson & Howard, 2020). Considerando aqui o atual potencial económico/financeiro da China, assim como a sua política de expansão, quer em termos militares, quer em termos científicos, numa tentativa de competição sistemática com os Estados Unidos da América, verifica-se que a Base das Lajes pode vir a representar um ponto de “conflito” ou pelo menos de “disputa entre os EUA e a China.

O interesse chinês tem sido veiculado, essencialmente, através da comunicação social nacional e internacional, pelo que importa apurar se tal facto constitui interesse real ou simplesmente especulação, no sentido de os Estados Unidos tomarem uma decisão definitiva sobre a questão, conforme afirmado por Gaspar (2013). Em 2014, o presidente chinês Xi Jinping junto com uma comitiva chinesa, num total de 116 pessoas, aterrou na Base das Lajes e permaneceu na ilha durante cerca de 8 horas. A escala serviu para que o presidente chinês ficasse a conhecer melhor os recursos do arquipélago, aquilo que é produzido nas ilhas e a própria posição em que os Açores se inserem do ponto de vista marítimo (Agência Lusa, 2014). Naturalmente que uma viagem destas características representa um sinal político relevante, pelo que importa aprofundar o potencial interesse da China na instalação ou exploração de serviços na Ilha Terceira.

Quanto ao percurso metodológico, tratando-se de um trabalho de cariz qualitativo e prospetivo, pretende-se segmentar o objeto de estudo, estabelecendo os objetivos gerais e específicos por forma a tentar responder à pergunta de partida, conforme abordagem proposta por Quivy e Van Campenhoudt (1992).

No que se respeita às fontes, propõe-se recorrer essencialmente a documentos oficiais e ao enquadramento jurídico, no âmbito do direito internacional (tal qual o Acordo de Cooperação e Defesa de concessão/utilização das Lajes, entre Portugal e os EUA, e o atual

orçamento militar dos EUA, o Acordo técnico e o Acordo Laboral), assim como à literatura existente sobre o tema.

Para recolha de informação, recorre-se fundamentalmente à consulta de artigos de opinião e bibliografia existentes sobre esse assunto. Os documentos foram consultados através da base de dados Google Académico e B-On e recorreu-se às palavras-chave “Base das Lajes”, “tradição atlântica”, “nova ordem geoestratégica mundial”, “EUA” e “China”.

Com base na metodologia adotada tenta-se, através dos objetivos gerais e específicos, perceber a situação atual da Base, discorrendo sobre as possíveis utilizações que a Base das Lajes poderá vir a ter, considerando a nova ordem geopolítica e geoestratégica internacional.

Recorre-se, entre as várias teorias das relações internacionais, àquela que surgiu e foi utilizada para explicar o mundo no contexto do término da Guerra Fria, o construtivismo<sup>3</sup>, como sendo a que melhor permite compreender e explicar o nosso objeto de estudo, nomeadamente através da perspetiva de inclusão do indivíduo e todas as suas dimensões das perspetivas de análise, para além da realidade dos factos (Wendt, 1992).

No âmbito da investigação a que nos propomos, percebemos na recolha de fontes, que em cada época, em cada lugar e dependente dos interesses em jogo, a personalidade dos decisores políticos, a sua interpretação subjetiva, o jogo das diplomacias, em suma o indivíduo com as suas crenças e complexidades, é essencial para a análise e compreensão das relações internacionais (Kaarbo, 2017).

Deste modo, abordaremos esta questão pela perspetiva construtivista, da situação atual da Base, centrando a nossa análise e estruturando a presente dissertação cinco capítulos.

No primeiro capítulo é abordada a vertente teórica, destacando a relevância do construtivismo para a análise do objeto de estudo e a importância da política externa na relação entre os Estados. No segundo capítulo é analisada a dimensão histórica e estratégica da política externa portuguesa, centrando-se a análise em três períodos históricos: até 1910, entre 1910 e 1974 e após a revolução de abril de 1974. O terceiro capítulo incide sobre a relação histórica entre Portugal e os Estados Unidos, dando seguimento à tradição atlântica e à utilização da Base das Lajes no decurso do século XX. No quarto capítulo é destacada a política externa da China e a importância da Rota da Seda, considerando a emergência da China como potência política e económica global. O quinto capítulo incide sobre o objeto de

---

<sup>3</sup> Na área das Relações Internacionais, a teoria do construtivismo oferece uma perspetiva diferente para analisar as relações entre os atores internacionais, como Estados, organizações internacionais e atores não estatais. O construtivismo enfoca a importância das ideias, normas, identidades e discursos na formação dos interesses e comportamentos dos atores no sistema internacional. De acordo com o construtivismo, os atores internacionais não agem apenas com base nos seus interesses materiais ou poder, mas também são influenciados pelas ideias e crenças partilhadas. A construção social da realidade e das identidades é vista como um processo central na dinâmica das Relações Internacionais (Wendt, 1999).

estudo da dissertação – a Base das Lages – e as diversas possibilidades de utilização considerando o posicionamento político de Portugal (e do Governo Regional dos Açores), dos EUA e da China.

Para falarmos de construtivismo como teoria das relações internacionais, cumpre referir que esta teoria foi chamada de “caminho do meio”, pois quando surge a teoria construtivista, como forma de explicar a realidade de então, nas relações internacionais, já existiam duas grandes teorias (realismo e liberalismo) ambas com sucessivos desdobramentos (neorrealistas e neoliberais), para entender e explicar as relações entre os Estados após a Segunda Guerra Mundial (Tavares, 2021).

O construtivismo, insere-se no terceiro debate das relações internacionais, trazendo consigo novas perspectivas entre os diversos atores internacionais. A escola do construtivismo é influenciada, na sua grande medida, pela obra de Wendt. As obras deste autor são conhecidas como o início desta teoria. Wendt (1992) tem um papel fulcral para o início deste debate, uma vez que menciona as condicionantes sobre as etapas de construção e co-construção da teoria que se aplica no sistema internacional através da obra “Anarchy is What States Make of It” (Wendt, 1992).

De acordo com esta perspectiva, o mundo social e político não é constituído por uma realidade externa e/ou autónoma aos indivíduos, mas antes constituído por ideias e fatores sociais inerentes aos indivíduos, advindos de uma construção social.

Segundo esta teoria, a estrutura do sistema social, ou a sua forma mais ampliada que é o sistema internacional, assenta em três fatores essenciais: os bens materiais, interesses e ideias. Cada fator interage a fim de construir ou co-construir o complexo da política internacional. Tal como referem Mendes e Coutinho (2014):

O construtivismo, especialmente na modalidade desenvolvida por Alexander Wendt, consiste na reelaboração das problemáticas estatocêntricas a partir de premissa culturalista de que o sistema internacional assenta numa estrutura de ideias e significados que os atores sociais atribuem a fenómenos materiais com a distribuição do poder (Mendes & Coutinho, 2014, p.111).

Desta maneira, segundo estes fatores, que conjugam o idealismo e materialismo, entre o realismo e pós-estruturalismo, esta teoria é uma ligação entre várias abordagens e não uma teoria unificada.

Para Wendt (1992) torna-se necessário avaliar as várias culturas políticas de anarquia. As tradições Hobbesiana, Lockeana e Kantiana servem para compreender as diferentes culturas da anarquia e levam a uma compreensão normativa das relações internacionais (Reis, 2017). Desta forma, a lógica da anarquia Hobbesiana remetia-nos para

uma desconfiança e competição quase que permanente entre os Estados como a sua forma de afirmação e sobrevivência. O ator só obedece às normas em caso de ameaça ou punição. Na lógica Lockean, baseada na competição, os Estados lutavam pela obtenção tanto maior de recursos e de poder. Existe uma centralidade da soberania e balança dos poderes. O Estado obedece em função de interesse e legitimidade. Já na lógica Kantiana, as disputas continuam a ser a base da estrutura, mas no interesse da segurança coletiva, ou seja, premeia-se a ajuda mútua em que uma ameaça a um membro é a todos os outros. De forma muito resumida, nestas lógicas mais tradicionais os Estados obedecem à soberania em função da sua legitimidade. No plano das relações internacionais vigora a lógica da “amizade”, “hospitalidade” e “legitimidade” (Reis, 2017).

Assim, ao contrário destas abordagens utilitaristas cujo caráter se define pela racionalidade e aprofundamento da objetividade do conhecimento sobre o internacional, o construtivismo baseia-se numa “racionalidade prática ou comunicativa, segundo a expressão de Adler” (Mendes & Coutinho, 2014, p.111)

“O construtivismo possui como fator fundamental que o distingue das demais teorias uma visão mais ontológica e inter-relacional da realidade internacional e não apenas materialista e racionalista como pensavam os neorealistas e neoliberais. Neste sentido, o nosso mundo seria construído pelas nossas ideias e crenças e estas, por sua vez, advindas de particularidades subjetivas e inerentes a nós como indivíduos, nos envolvendo e caracterizando como sociedade própria” (Tavares, 2021, p.30). O construtivismo social analisa as decisões políticas como elas se praticam e não apenas na base do cálculo de bens materiais. Essas opiniões derivam das relações com outros atores.

Segundo Hay (2016), o construtivismo social é baseado na ontologia social, ou seja, o ser humano não consegue agir sem o seu ambiente social, e coletivamente, partilham esse mesmo ambiente. Desta forma, regista-se que os interesses são socialmente construídos como um produto direto da interação social (Reis, 2017).

Segundo a abordagem construtivista, o poder é essencialmente o resultado dos contextos socioculturais. As ideias são partilhadas e formam normas, e as instituições “adquirem o significado através das perceções dos interesses e identidades. A relevância da inclusão dos interesses na análise do *normative power* reside no facto de que as identidades não explicam por si só as ações dos Estados (agentes)” (Reis, 2017, p.87)

Para além disso, é de referir que, segundo Manners (2002), o poder normativo é constituído pelo respeito aos direitos humanos, a sobreposição dos direitos humanos aos direitos do Estado, nomeadamente a soberania, bem como a sobreposição do multilateralismo sobre o protecionismo estatal. O poder normativo enfatiza a importância da cooperação multilateral, o controlo democrático e a sobreposição do *soft power* sob o *hard power* (Reis, 2017).

No entanto, embora este tipo de poder assente nos elementos normativos, não negligencia os aspetos económicos e materiais do poder. Pode ainda salientar-se que este tipo de poder foi alicerçado pela ideia de “civilian power” de Duchêne (Duchêne, 1973, p.20) Este poder de Duchêne consiste em três pilares principais como a centralidade do poder económico nos interesses nacionais, a importância da cooperação diplomática na resolução de problemas e a necessidade de se vincular nas instituições supranacionais.

Esta conceção de poder é muito semelhante com a conceptualização de “civilian power” de Hedley Bull, em 1982. Este tipo de poder não deveria de constar a utilização da força militar. Assim pode-se referir que o *normative power* é baseado no *civilian power* embora à luz de Manners (2002), quer Bull, quer Duchêne partilham um conjunto de ideias imutáveis no que respeita à soberania do Estado-Nação, pela defesa e noção dos interesses nacionais.

Recordando, para Wendt (1992), o contexto das relações internacionais é complexo e deve considerar as particularidades de cada um dos atores. Deste modo, revistos os principais argumentos da tese do teórico construtivista norte-americano Alexander Wendt, e tendo por base as raízes filosóficas e sociológicas que sustentaram esta escola de pensamento, caminhamos, neste momento, para estudar o nosso objeto de estudo tendo por base uma perspetiva construtivista.

# Enquadramento metodológico

## Justificação e relevância do tema

O presente trabalho enquadra-se numa dinâmica e numa área de estudo e intervenção onde se estudam políticas de geoestratégia e geoeconomia. Tendo em conta os principais conceitos do presente estudo e as teorias que aqui se relacionam, importa salientar os motivos que levam à escolha deste tema nesta área de estudo.

Como já foi referido, a Base das Lajes, nos Açores, desempenhou um papel relevante no final da Segunda Guerra Mundial. A afirmação da NATO era um objetivo fulcral nos países ocidentais e como tal, com o avanço da Guerra Fria, esse objetivo intensificou-se. Assim, a Base das Lajes era, não só, a afirmação dos EUA perante a URSS, como simultaneamente a intensificação da política externa de Portugal com os EUA e com o Reino Unido, tendo em conta que esta última, representava uma das maiores e antigas alianças do mundo.

Contudo, é no período pós-Guerra Fria que esta Base acaba por perder o seu fio condutor e preponderância estratégica (pelo menos ao nível da visibilidade mediática). A Base deixou de ter a função que tinha em período de guerra. Assim, é importante perceber qual o futuro da Base das Lajes, com a crescente afirmação da China e a reconfiguração do sistema político internacional. Terão os EUA interesse em dar continuidade à função desta Base? Qual será o seu uso e o seu fim? Paralelamente, tal decisão impacta, diretamente, na própria definição da política externa portuguesa, bem como afirmação do Estado português na cena internacional.

Partimos para esta investigação reconhecendo a existência de múltiplas perspetivas para abordar a forma como o Estado tem desenvolvido a defesa da presença e a utilização da Base das Lajes, bem como, no interesse nacional em adotar a estratégia mais adequada para defender os interesses do país e projetar a respetiva política externa. Embora não entremos na avaliação das referidas políticas, nem em possíveis caminhos assentes no levantamento de sugestões para os próximos passos relativos utilização da Base, não poderíamos deixar de efetuar uma reflexão crítica sobre o respetivo valor estratégico. Uma investigação científica tem como objetivo conhecer e detalhar uma determinada realidade, num processo isento de valorações.

Assim, e alicerçado no que foi já referido, este estudo enquadra-se no conjunto de estudos com o intuito de criar soluções ou estratégias na possibilidade de contribuir para afirmação da Base das Lajes, essencialmente no quadro da política externa de Portugal.

Justifica-se este tema numa dissertação de mestrado em Relações Internacionais pelo facto de a política externa ser a forma de atuar de um determinado país na cena internacional. Além disso, é importante a análise da geoestratégia e geoeconomia que deve ser adotada perante o caso da Base das Lajes. A necessidade de se explicar a teoria construtivista é aqui realmente importante para entender como o indivíduo tem a capacidade de alterar a sua conjuntura e a dos outros, bem como a importância do contexto das diferentes lideranças na condução política de um determinado país.

### **Explicação da Problemática**

Esta investigação tem como foco analisar as múltiplas possibilidades de utilização da Base das Lajes num mundo em mudança. Qual será a posição que os EUA irão adotar face a esta zona, sendo que no passado a mesma foi determinante para a afirmação da aliança atlântica. O objetivo fulcral deste estudo passa por estudar a teoria construtivista das relações internacionais, associada à representação geoestratégica da Base das Lajes para perceber o futuro da política externa quer da NATO, quer dos EUA e Portugal.

Não obstante, importa referir, no quadro da presente dissertação, a crescente atuação da China nos interesses externos e a sua afirmação na cena internacional. Deste modo, no decurso da investigação, procuramos analisar um conjunto de perspetivas e caminhos de desenvolvimento assentes nestas políticas em causa.

De modo a iniciarmos a investigação, importa assentar a mesma na identificação de uma pergunta de partida clara, precisa e concisa:

Atendendo à atual situação da Base das Lajes e a nova ordem mundial, qual será o futuro de política externa e a geoestratégia desta região?

Temos noção da abrangência desta questão e como tal, partimos de um modelo geral. Dividimos o trabalho em cinco capítulos sendo que depois da presente introdução, no primeiro capítulo, faz-se no enquadramento teórico uma contextualização do que se vai desenvolver e analisa-se a política externa e negociação internacional. O capítulo seguinte foca-se no caso concreto de Portugal; é feito um enquadramento histórico entre 1910 e 1974, são elencados os principais aspetos da política externa portuguesa após 25 de abril de 1974 e, depois, o foco é a relação entre Portugal e Estados Unidos. Segue-se o capítulo 4 sobre a política externa da China e termina-se com uma reflexão em torno de uma possível disputa pela Base das Lajes. Culmina-se com as considerações finais e bibliografia.

## **Metodologia**

A presente dissertação assenta em dois vetores centrais: a abrangência da temática, sendo importante contribuir para a respetiva sistematização e agregação dos diversos contributos que se dedicam ao estudo da política externa portuguesa em relação ao futuro da Base das Lajes (revisão de literatura), bem como a estratégias geopolíticas e geoeconómicas que a envolvem. Tendo em conta a dimensão temporal para a finalização da dissertação, não foi possível afinar o estudo para a apresentação de um estudo de caso, que pudesse, por exemplo, socorrer-se de entrevistas para compreender a ação dos atores políticos na Base das Lajes. Deste modo, pelo que a nossa opção incidiu sobre a adoção de uma abordagem descritiva, de âmbito qualitativo, com o objetivo de contribuir para o reforço do debate da importância da Base das Lajes, o seu futuro e a possibilidade de mudança da política externa portuguesa.

Desta forma, recolheu-se informação de estudos já realizados, ainda que de forma mais abrangente, com especial atenção a revistas científicas e principais autores no domínio dos temas presentes na dissertação.

O recurso a obras fundamentais (Tomé, 2010, 2021; Wendt, 1989, 1992, entre outras) assegura a necessária sustentação teórica e enquadramento da temática, além de ao nível das escolhas bibliográficas ter-se tido em consideração os conceitos centrais, bem como a obras publicadas nos últimos anos, acompanhando, deste modo, o debate científico da temática.

## Capítulo 1. Enquadramento teórico

Diante do contexto internacional, de modificações nos processos de organização de produção, da diminuição da escala tempo-espço, das novas tecnologias e acesso à informação, regista-se um novo equilíbrio nas relações entre os Estados, nomeadamente com a progressiva emergência de uma oposição entre os EUA e a China na competição pela liderança económica e esfera de influência globais.

O desenvolvimento industrial chinês a partir dos anos de 1980 fez com que, através do conhecimento, realinhassem a sua produção que era apenas de manufaturados, desenvolvendo e ampliando os seus interesses nos mais diversos setores, de maiores valores agregados, aumentando a competitividade chinesa no mercado mundial.

A China transformou-se na “fábrica do mundo”, conforme afirmado por Caeiro (2013, p.13), na qual o preço e a disponibilidade de mão-de-obra atraíram milhares de empresas europeias e norte americanas, que transferiram a produção para a China, procurando desse modo expandir os respetivos mercados, bem como diminuindo os custos de produção.

Perante isto, cumpre observar as deslocações de grandes centros de poder mundiais, sendo que Arrighi (1996, p.344) destaca a transição de poder da América do Norte para o Leste Asiático:

...em cada transição para um novo estágio do desenvolvimento capitalista implicou uma mudança na liderança dos processos de acumulação de capital em escala mundial. Cada troca de guarda no alto comando da economia mundial capitalista refletiu a vitória de uma nova região sobre a antiga. A substituição de uma região antiga (América do Norte) por uma nova (Leste Asiático), como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial já é uma realidade.

Para a análise que se pretende, vamos considerar o poder tal qual Weber (1978, pp.296-297) o conceitua, ou seja, como a capacidade de controlar outros eventos ou recursos, inclusivamente contra a sua vontade. A noção de poder é, portanto, associado à imposição de vontade.

Para além do conceito de poder, devemos considerar a atuação dos Estados no cenário internacional e de como estes se posicionam nas relações entre Estados. Sendo assim, Vitorino (2001, conforme citado em Andrade, 2002, p. 369) afirma serem necessários dois pressupostos fundamentais para a afirmação internacional do Estado:

em primeiro lugar, a capacidade de definição e de formulação explícita de uma visão de conjunto dos interesses estratégicos nacionais que possibilite a definição de um protagonismo próprio com vista a contribuir para a necessária regulação global, quer no plano político-diplomático, quer no âmbito económico-financeiro. Em segundo lugar, a capacidade de consolidar apoios internos aos princípios fundamentais e aos principais interesses estratégicos nacionais, que ajudem a potenciar a afirmação do Estado na ordem externa, conferindo-lhe, deste modo, alguma previsibilidade de ação no âmbito das Relações Internacionais.

Posto isto, analisaremos as políticas externas de Portugal, China e EUA, e como esses Estados se inter-relacionam face aos interesses na Base das Lajes, além das suas estratégias políticas internas e de como essas se correlacionam no contexto internacional.

No caso dos Estados Unidos, a prioridade estratégica sempre foi a relevância dada ao chamado *hard power*, conceito afirmado e desenvolvido por Nye (2011) como o principal pilar da política externa norte-americana após a Segunda Guerra Mundial, sendo através deste mecanismo que se projetaram os demais interesses norte americanos no contexto internacional.

No entanto, segundo Júnior (2015, p.130) “a orientação direcionada pelas demandas do Departamento de Defesa pareciam se descolar cada vez mais das necessidades da indústria civil e dos anseios do consumidor comum”. Percebia-se, portanto, a necessidade de se expandir a produção tecnológica norte-americana, principalmente no que diz respeito à perspectiva de uma competição crescente com a China.

Segundo Júnior (2015, p. 137), houve uma transição na centralidade de diversas áreas estratégicas, antes localizadas nos Estados Unidos:

setores nos quais, tradicionalmente, os Estados Unidos estiveram à frente ao longo do século XX, como o automobilístico, o de bens de consumo eletrônicos, o de siderurgia e transformação industrial, se fortaleceram em outras regiões do mundo e hoje vencem a concorrência norte-americana nos mercados globais.

Desta forma, os EUA passam a lidar com um mercado mundial cada vez mais competitivo e a considerar a relevância crescente da China no contexto internacional.

Segundo Waltz (1979), autor neorrealista das Relações Internacionais, o sistema internacional é o principal responsável por moldar as políticas externas dos Estados. O sistema internacional é anárquico, sem que haja um governo mundial e o principal objetivo de cada Estado é a sua sobrevivência, sendo a segurança a principal preocupação.

Embora anárquico, os Estados têm capacidades e forças diferenciadas, sendo as guerras inevitáveis, conforme a distribuição do poder.

Segundo Calléja (2021), o realista Raymond Aron afirma que a força é o intuito do poder, podendo ser bélica, psicológica ou económica. Há, portanto, no âmbito do quadro do posicionamento estratégico dos Estados, dois fatores que legitimam a China no espectro do sistema internacional: o nacionalismo e o desenvolvimento económico, sendo o exército partidário do Partido Comunista da China quem garante a segurança da República Popular da China, sendo este fator determinante para assegurar a unidade do Estado.

Foca-se, portanto, nas políticas externas dos três Estados: Portugal, EUA e China, sendo necessário considerar a história de cada um desses Estados, para além de suas políticas externas e o enquadramento internacional em que se inserem.

Há ainda de se considerar as respetivas movimentações perante o nosso objeto de estudo, a Base das Lajes, para os três Estados: Portugal, como detentor dessa localização geoestratégica no Atlântico; EUA, como detentor dos direitos de concessão da Base para uso exclusivo como base militar, no âmbito do Acordo de cooperação e defesa assinado com Portugal; e a China, como potencial interessado na região por motivos estratégicos de assumir e implementar a chamada “Nova Rota da Seda”.

Além disso, para analisar as políticas externas dos países referidos e as respetivas atividades diplomáticas face à Base das Lajes, devemos priorizar o conceito de estratégia, como uma “ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de outra vontade política” (Couto, 1988, p. 209).

Assim, devemos ter em conta, que há entre esses Estados um interesse em comum: a Base das Lajes, o qual, neste estudo, é tido como objeto central da análise do posicionamento dos três países. De igual modo, importa ter em conta também aspetos da negociação internacional, considerando o Acordo de cooperação e defesa, assinado entre EUA e Portugal.

Iremos verificar e analisar, portanto, as estratégias já utilizadas e em andamento de Portugal, China e EUA quanto à Base das Lajes e de como essas estratégias podem vir a colidir, devido às respetivas vontades serem divergentes, ao não suprir os objetivos políticos de todos, e colocar em perspetiva os possíveis conflitos diplomáticos que daí podem resultar.

## 1.1. Política externa e negociação internacional

Antes de partimos para uma abordagem mais afunilada das políticas externas aqui estudadas, importa definir com clareza os conceitos centrais deste capítulo, nomeadamente o conceito de política externa e de negociação internacional.

A área de estudo das relações internacionais é muito recente e, por conseguinte, com espaço para o desenvolvimento de múltiplas teorias e espaço para um debate abrangente sobre o impacto de factos e fenómenos políticos sobre a relação entre os Estados. A exemplo disso, temos o conceito de política externa que é muitas vezes confundido com o conceito de política internacional e com o conceito de diplomacia (Pacheco, 2019; Rodrigues, 2004).

Essa confusão de conceitos pode ser comprovada no livro de Raymond Aron, titulado “*Paix et Guerre entre les Nations*”. No início da sua obra define diplomacia como um método de praticar o comércio ou as relações entre os Estados, utiliza a palavra diplomacia com o sentido de política externa, quando por exemplo, afirma: “Detestável ou admirável, funesta ou preciosa, a diplomacia do equilíbrio não resulta de uma escolha deliberada dos homens de Estado, ela resulta das circunstâncias” (Aron, 1964, p.141). Neste sentido, na lógica de Aron, a política de equilíbrio pode ser feita através da diplomacia como pela estratégia. A diplomacia é aqui considerada como um instrumento pacífico da política externa bem como, por outro lado, a identificação do conceito de diplomacia com negociação, isto é, as formas pacíficas de levar acabo as relações externas entre os Estados. No fundo, este autor faz uma conceção simplista quando emprega a mesma palavra para conceitos totalmente distintos.

Na mesma onda de múltiplas interpretações de conceitos, pode-se igualmente salientar, o contributo de Hans Morgenthau no seu livro “*Politics Among Nations*” quando se refere à diplomacia como se ela fosse identificada com a política externa quando na realidade esta pretende assegurar a paz entre os Estados. Como refere “pelo termo “diplomacia”, empregado nas páginas seguintes, referimo-nos à formação e execução da política externa em todos os níveis” (Morgenthau, 1978, p.146)

De igual modo, destaca-se neste quadro de interpretação o contributo de Henry Kissinger quando deu o título de *Diplomacy* (1994) a uma das suas mais relevantes obras, embora o foco da obra incida, precisamente, sobre a questão da política externa.

Ao longo do tempo, foi-se registando uma “afinação” dos conceitos. Nessa correção podemos salientar George Kennan que, na sua obra “*American Diplomacy*” (1952), deixa de empregar o conceito de diplomacia como sendo o sinónimo de política externa (Magalhães, 2005).

Seguindo essa lógica, em 1978, na Universidade de Georgetown é criado pela primeira vez o instituto para o estudo da diplomacia, onde é destacada a distinção destes dois conceitos. De uma forma sucinta, e de acordo com as ideias deste instituto, pode-se referir que a diplomacia é “um meio pelo qual os países procuram alcançar os objetivos das suas políticas externas através de acordos de preferência à guerra” (Magalhães, 2005, p.21).

O conceito de política externa é, assim, apresentado de forma contrastante com o de política interna. Segundo Calvet de Magalhães, pode-se definir como:

a atividade exercida por um Estado no domínio externo, ou seja, para além das suas fronteiras políticas. A expressão política externa é por nós utilizada, por conseguinte, para designar o sector da actividade do Estado que se destina a obter um determinado resultado em relação a outro Estado ou grupo de Estados (Magalhães, 2005, p.22).

Raquel Freire, através de uma revisão da literatura, elabora uma definição de política externa, entendendo-a como “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações” (Freire, 2015, p. 21).

A política externa traduz-se, deste modo, num conjunto de decisões ou ações que um determinado Estado adota alcançar o domínio externo (Magalhães, 2005). No entanto, é necessário referir ainda que, a política externa constitui um aspeto da política internacional. A política internacional é o conjunto das diversas políticas externas nacionais, uma vez que, a política internacional diz respeito às interações das políticas dos diferentes Estados.

Se a política externa é o exercício que um Estado adota no seu exterior, é importante distinguir quais são os instrumentos e as técnicas nessa atividade. Tais técnicas e instrumentos podem ser de caráter pacífico ou violento. A primeira é feita quando um determinado Estado adota uma política externa com o objetivo de convencer outro determinado Estado. Já o segundo caráter (violento) é quando um Estado, através de meios violentos, tenta constranger o outro Estado a quem se dirige (Magalhães, 2005).

De acordo com Raymond Aron,

cada Estado mantém-se em relação com outros; enquanto Estados se mantêm em paz, devem, custe o que custar, viver em comunicação. Salvo recurso à força, procuram convencer-se. No dia em que se combatem, procuram constranger-se. Neste sentido, a diplomacia pode considerar-se como a arte de convencer sem utilizar a força, a estratégia, a arte de vencer com o menor custo possível (Aron, 1964, p.36).

No caso de adoção de uma política externa pacífica, os meios poderão ser a comunicação, sendo a diplomacia a mais típica. Já na utilização de um caráter violento pode recorrer-se ao uso da força, à dissuasão ou a mais utilizada, a guerra.

Para se aplicar uma dada política externa noutra Estado é necessário estabelecer primeiramente o contacto. Cada Estado tem a função de exercer os órgãos de soberania e é

nessa soberania que constam as regras e competências que devem ser seguidas para atingir um dado Estado no plano externo. Tal contacto internacional pode ser “estabelecido, puro, e simples, de relações de boa vizinhança, ou o estabelecimento de uma aliança política e militar, o estabelecimento comercial” (Magalhães, 2005, p.26). No fundo, estes contactos, que visam a resolução de problemas de interesse comum, são geralmente designados como negociações.

Neste sentido, negociação internacional diz respeito ao contato feito pelos Estados para concertarem entre si uma possível solução de interesses comuns ou recíprocos (Meerts, 2015). A negociação pode ser distinguida em vários tipos: A “negociação direta” que é no fundo feita diretamente pelos detentores do poder político dos Estados; a diplomacia que é um tipo de negociação feita pelos representantes dos Estados através dos seus órgãos de soberania e, por fim, o processo de mediação, assente numa negociação efetuada pelos detentores do poder político de outro Estado (mediador) ou ator intermediário entre os Estados envolvidos na contenda.

Assim, enquanto a política externa se refere às ações, estratégias e princípios adotados por um Estado ou governo nas suas relações com outros atores internacionais, o processo de negociação internacional refere-se às interações e negociações entre Estados e outros atores internacionais para resolver disputas, procurar acordos, estabelecer normas e tomar decisões conjuntas. A negociação internacional ocorre numa variedade de contextos, incluindo conferências diplomáticas, negociações bilaterais, negociações em organizações internacionais e fóruns multilaterais.

O processo de negociação internacional geralmente envolve várias etapas, como: preparação, diálogo, compromisso e formalização do acordo. Antes das negociações, os países identificam os seus objetivos e interesses, realizam pesquisas e análises, consultam especialistas e formulam as suas posições e estratégias. Durante as negociações, os representantes dos Estados e outros atores envolvidos encontram-se para discutir as questões em pauta, trocar informações, apresentar propostas e expressar as suas preocupações. Os negociadores procuram encontrar áreas de convergência e explorar opções para chegar a um acordo mutuamente aceitável. Isso pode envolver concessões, trocas e ajustes nas posições iniciais. Quando um acordo é alcançado, ele é formalizado num documento ou tratado que estabelece as obrigações e compromissos das partes envolvidas. Esse documento pode ser submetido a um processo de ratificação interna, dependendo dos requisitos legais de cada país.

É importante realçar que o processo de negociação internacional pode ser complexo e desafiador, pois envolve múltiplos interesses, diferentes perspetivas e poder assimétrico entre os participantes. Além disso, a negociação pode ser influenciada por fatores como a cultura, a história das relações entre os países, pressões domésticas e a dinâmica geopolítica.

## 1.2. Construtivismo

O construtivismo social tem por base a ideia de que os agentes humanos constroem e reproduzem o construtivismo social através das suas práticas diárias, ou seja, a construção social da realidade (Risse, 2004). No entanto, é necessário ir mais além do que isto para a compreensão deste conceito. Podemos descrever o construtivismo como um conceito que tem por base a ideia de que os agentes humanos não existem desconectados do seu ambiente social e da sua cultura (Risse, 2004). Portanto, o ambiente social em que nos encontramos, contribui para a definição das nossas identidades como seres sociais (Risse, 2004).

O construtivismo social começou a ser utilizado para o estudo da UE no final da década de 1990 (Risse, 2004). Nicholas Onuf apresenta o construtivismo como um sistema de conceitos e proposições e tem como principal princípio que o ser humano se diferencia por ser um ser sociável e que, as relações sociais fazem o mundo da forma que é (Onuf, 1998). Ou seja, o discurso avoca importância, uma vez que é o meio de transmissão de ideias e pensamentos (Onuf, 1998).

Rumelili (2008), na sua análise sobre o construtivismo social, argumenta que as identidades são socialmente construídas, negociadas e contestadas e que são constitutivas de interesses. As identidades são retratadas através de representações de si e dos outros atores e estas são negociadas e contestadas entre si através de práticas de representação (Rumelili, 2008). Esta teoria apresenta uma visão do mundo que relaciona ideias e crenças e mostra como são discursivamente expressas e qual o seu impacto em termos práticos (Jackson & Sorensen, 2006).

Mas há várias definições quanto ao conceito de identidade. Wendt (1994) refere que as identidades são conjuntos de significados que um ator atribui a si mesmo enquanto assume a perspectiva de outros, ou seja, como um objeto social. Depois, por identidade, Herrigel (1993) quer dizer o desejo de distinção de grupo, dignidade e lugar dentro de discursos historicamente específicos (ou estruturas de compreensão) sobre o caráter, estrutura e limites da política e da economia. Katzenstein (1996) salienta que o termo identidade, por convenção, faz referência a imagens mutuamente construídas e na evolução de si mesmo e do outro.

A investigação sobre a identidade está a ganhar popularidade, e a tendência mudou de identidades de construtos pessoais, para conceções sociais sustentadas pela orientação cultural social. Mais recentemente, Hung, Lim e Jamaludin (2010) referem que as identidades são construídas discursivamente. Do ponto de vista social construtivista, o trabalho sobre a identidade implicaria na construção de significado e nos processos dialógicos conceber a autocompreensão. Por outras palavras, adotar a noção social construtivista de que todo o conhecimento é socialmente construído como um processo de

construção de significado, a identidade é a construção social ou construção de significado sobre si mesmo.

No geral, os investigadores concordam que os estudos sobre a identidade são incontornáveis na análise das Relações Internacionais especialmente se elas focam a questão central do direito de um povo a escolher os seus destinos, no que respeita à sua própria governação (Lapid & Kratochwil, 1996), analisando, simultaneamente, a questão central da distribuição do poder, não apenas entre Estados, mas igualmente entre o Estado, enquanto modelo de governação que exerce o monopólio do poder político, e a população, que desenvolve estratégias de resistência a esse exercício.

Face ao quadro global que se apresenta, traçado em linhas gerais por Lara (2015), a inclusão do existencialismo e do humanismo nos debates sobre as Relações Internacionais não só é imperativa, como poderia substituir a primazia dada a outras linhas de análise, focadas nos lados que exercem o poder – sejam estes os Estados, as instituições internacionais, ou o mercado global.

Um sinal claro da centralidade da identidade cultural no mundo de hoje é a aceleração das comunicações, provocada pela evolução das tecnologias de informação e comunicação. A rápida evolução da “economia digital” trouxe para o centro dos comportamentos dos próprios Estados, a necessidade de regulação das referências, para a (re)construção social das culturas a nível internacional.

A ligação das teorias das Relações Internacionais à questão da identidade está, pelo menos tacitamente, omnipresente em todas as considerações, que opõem Estados entre si. A noção de fronteira está diretamente relacionada com uma reivindicação, de uma especificidade de pertença, que lhe está na própria base. Os conflitos entre países, mais do que para questões territoriais, remetem para questões de identidade cultural. Assim, e de acordo com a ideia de Lapid e Kratochwil (1996), podemos considerar que a questão da identidade impregna todos os paradigmas teóricos empregues, para abordar e analisar as relações e a política internacionais. Esta realidade é igualmente visível na abordagem realista, e na sua derivada neorrealista, como informam os mesmos autores:

O constructo de anarquia presume unidades constituintes orientadas para a sobrevivência, e sem uma especificação do “self”, da sobrevivência, da racionalidade (concebida como a prossecução do autointeresse), a segurança, e o poder é um conceito sem sentido. Ele simplesmente não lidará com tais problemas na base de afirmações apriorísticas porque senão exclui-se da investigação das bases que servem como critério de diferenciação na política mundial. Em suma, parece impossível aproveitar o poder explicativo do neorrealismo sem mais teorização sobre o conceito de identidade, «que a teoria requer, mas nunca explica» (...). Afirmar a necessidade de elevar a identidade ao centro da atenção teórica é, claramente, mais fácil do que definir um plano operacional para atingir este objetivo. (Lapid & Kratochwil, 1996, p. 120).

A inclusão da identidade como constructo central em Relações Internacionais implica, porém, um movimento de superação dos limites realistas. Parece mais, de facto, que o cerne do problema reside na oposição afirmação identitária vs. negação de identidade, sustentada numa oposição mais básica de reivindicação de pertença vs. negação de pertença, já que a noção de pertença inclui uma dimensão territorial acoplada à de identidade cultural/étnica/nacional (Guérin-Pace, 2006).

A compreensão das identidades coletivas não pode ignorar a discursividade na formatação das “novas” realidades. Como avançam Lapid e Kratochwil (1996), uma melhor compreensão de tais identidades, implica perceber como as culturas se produzem por enação, isto é, por repercussões atuais do resultado de como práticas anteriores foram enquadradas e interpretadas pelas culturas na continuidade do tempo. É esta qualidade inativa da prática humana que permite, em certa medida, pressupor o que virá a seguir (o que é um pouco diferente de prever o futuro). Para que uma interpretação da identidade coletiva considere essa natureza inativa da realidade social, ela deve partir da consideração básica da sua situacionalidade histórica (Wendt, 1994) e procurar uma “apreciação mais profunda da pluralidade, da complexidade, da maleabilidade e da potência das (...) solidariedades (dessa identidade)” (Lapid & Kratochwil, 1996, p. 121), que transformam a política internacional, em direção a uma política pós-internacional, acabando por diluir a forma do Estado pós-Vestefália num sistema cujos solidariedade e conflito serão definidos pelo soft power (Ferguson & Mansbach, 2004).

Este quadro, como se dizia, promove um *status quo* com implicações na história, cujos pormenores são impossíveis de prever. Porém, não é totalmente impossível avançar com algumas projeções. A prova da justeza deste tipo de previsão é a manutenção do essencial das características, que Ferguson e Mansbach (2004) enumeraram há quase década e meia. A questão central que queremos realçar é a da fragilização da soberania dos Estados, e o aumento de importância das identidades não territoriais (Ferguson & Mansbach, 2004, p. 314) no mundo atual. A questão que deriva desta, é a que nos depara com a eventual escalada da insegurança social (Ferguson & Mansbach, 2004, p. 314). Esta é mais uma razão para levarmos a questão da identidade cultural a sério, nos debates e nos estudos atuais da política internacional.

O tipo de poder que emerge das reivindicações de natureza étnica e cultural é muito diferente do que estamos habituados a ver no Estado. A sua ligação a uma mitologia de origem, substitui a fragmentação ideológica do Estado, potenciadora do laicismo público. As formas de organização social escapam, assim, de conceptualizações ratificantes, tais como “Estados”, “Nações”, “classes”, que são referidas automaticamente, e assumem carne e osso, tornando-se fluidas, movimentando-se através das barreiras concetuais. Michael Sandel resume bem este ponto:

A crescente aspiração para a expressão pública das identidades comunais reflete um anseio por arranjos políticos que possam situar as pessoas num mundo cada vez mais governado por forças vastas e distantes. Por um tempo, o Estado-Nação prometeu responder a este anseio, fornecer o elo entre a identidade e o autogoverno... o Estado- Nação apelou à fidelidade dos seus cidadãos baseado no argumento de que o seu exercício de soberania exprimia a sua identidade coletiva. No mundo contemporâneo, contudo, este apelo está a perder a sua força...Visto que a sua soberania efetiva se desvanece, as nações gradualmente perdem a sua confiança no apoio dos seus cidadãos (Sandel, 2016, p. 74).

Assim, face ao referido, o construtivismo, como teoria social, afirma que se verifica uma influência mútua entre pessoas e a sociedade e esta ação acontece através de comportamentos que se devem adotar (Onuf, 1998). Alexander Wendt (2004) avança que os atores possuem identidades baseadas nas suas experiências e associadas aos papéis que desempenham socialmente.

No contexto do sistema de relações internacionais, as estruturas, que podem ser apresentadas como um conjunto de instituições, normas e consequências da ação internacional, relacionam-se de forma intersubjetiva com os atores (Hurd, 2008, p. 303). Ou seja, as estruturas influenciam os agentes a agir de certa forma, e os agentes também influenciam as estruturas (Jackson & Sorensen, 2006). Neste contexto, a identidade assume posição significativa nas análises construtivistas.

Por exemplo, a UE representa uma comunidade social que reflete uma identidade coletiva, baseada em princípios universais em que os Estados Membros alargam as suas identidades a outros Estados Membros (Risse, 2004).

No estudo de Rumelili (2004), o autor refere que o caso da UE aponta para a necessidade de reconceptualizar a relação entre si e o outro na literatura das relações internacionais. O autor argumenta que a literatura força a uma escolha artificial entre a abordagem construtivista liberal de desconsiderar o papel determinante da diferença na formação/construção da identidade e a abordagem construtivista crítica de assumir uma relação comportamental entre o eu e o outro e, portanto, não pode explicar a diversidade nas interações da UE com vários Estados da sua periferia. O autor identifica três dimensões constitutivas ao longo das quais as relações “eu” / “outro” variam: natureza da diferença, distância social e resposta do outro.

Outra questão que importa salientar prende-se com a conexão entre identidades sociais e conflito, que tem sido debatida na literatura, com os construtivistas sociais a tentar discutir o papel da construção social de identidades na emergência de conflitos étnicos e religiosos. Considerando que o primordialismo vê o conflito étnico como uma consequência natural das diferenças interétnicas, os construtivistas defendem a natureza heterogênea e fluida da expressão comportamental das identidades étnicas e religiosas durante o conflito,

identidades que, mesmo quando são a causa da guerra, não permanecem fixas, mudam durante o conflito. Como tal, a cristalização da identidade e do grupo muitas vezes ocorre durante o curso de um conflito, como resultado e não como causa dele (Pelkmans, 2006).

## Capítulo 2. Política Externa de Portugal

Para falar da política externa, importa considerar a história política de Portugal no contexto internacional, particularmente no que diz respeito à sua posição geoestratégica no Atlântico.

Para tal, consideramos que Portugal conheceu distintos modelos de inserção internacional, advindos de três momentos históricos diferentes, conforme Teixeira (citado em Freire & Vinha, 2011, p. 279), sendo estes:

- a) Até o século XV, relação exclusiva na Península Ibérica;
- b) Entre o século XV e 1974: relações extra peninsulares, com compensação marítima do Atlântico, com a aliança estratégica no âmbito da vertente atlântica (Aliança Inglesa, Estados Unidos e NATO) e o projeto imperial (Índia, Brasil e África)
- c) No período após 25 de abril de 1974, há o processo de transição para a democracia, com um vetor atlântico, de descolonização, com o estabelecimento de relações de amizade e cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e com o Brasil, além de um projeto europeu, como estratégia política.

O fim da Segunda Guerra Mundial veio criar um modelo de segurança no quadro da cooperação atlântica. Com a criação da NATO, os EUA, a Inglaterra e a Europa, reforçaram este perímetro de segurança, bem como cimentaram a estratégia diplomática de cooperação política e militar entre os Estados-membros. Assim, do ponto de vista geoestratégico, Portugal torna-se a partir deste momento um elemento mais que necessário para a NATO atuar, sendo que a utilização e o posicionamento estratégico da Base das Lages representam um fator decisivo para a importância atribuída a Portugal.

Assim, ao longo do capítulo 2, daremos ênfase à política externa portuguesa, entre os períodos de 1910 a 1974, e no período após 1974. Dentro desse enquadramento, analisaremos as estratégias da política externa portuguesa, face à sua localização geoestratégica de grande importância, no Atlântico.

### 2.1 Histórico entre 1910 e 1974

A República Portuguesa foi proclamada a 5 de outubro de 1910, fazendo cair o regime monárquico de quase 8 séculos e implantado um regime republicano.

A revolução foi feita pelo Partido Republicano Português, que contou com um governo provisório até o ano de 1911, momento da aprovação da Primeira Constituição, que deu origem à Primeira República.

Durante esse período, segundo Nogueira (2000, p.149), não houve uma política externa expressiva, sendo que muito ainda dependia da aliança luso-britânica, uma vez que o país sempre recorria à Grã-Bretanha para resolução de seus problemas, o que foi chamado pelo autor de “fase da política mole”.

Depois, durante a Primeira Guerra Mundial, Portugal enfrentou um período de forte instabilidade política e social. O país passava por uma série de desafios internos e externos que contribuíram para a agitação generalizada. No cenário político, Portugal estava dividido entre várias fações, com diferentes visões sobre a participação do país no conflito. Enquanto alguns defendiam o envolvimento direto nas hostilidades, outros apoiavam a neutralidade. Essa divisão gerou uma intensa polarização política e levou a uma instabilidade governamental, com frequentes mudanças de liderança e disputas acirradas pelo poder. Além disso, a guerra teve um impacto económico significativo em Portugal. O país dependia fortemente das suas colónias africanas para a exportação de produtos e o bloqueio naval imposto pelas potências aliadas dificultou o comércio e a obtenção de recursos essenciais. A escassez de alimentos, o aumento dos preços e a queda na qualidade de vida levaram a uma crescente insatisfação social. A instabilidade política e social culminou em episódios de agitação civil. Greves, protestos e manifestações tornaram-se comuns, com os trabalhadores e camponeses a reivindicarem melhores condições de vida. Essa instabilidade social foi agravada pela mobilização de um grande número de soldados para lutar na guerra, deixando famílias desamparadas e aumentando as tensões internas (Lopes, 2004).

Já durante o período da II República, também chamada de Estado Novo, período entre os anos de 1933 a 1974, com o regime liderado por Oliveira Salazar, foram estabelecidos objetivos no quadro da política internacional, nomeadamente a perspectiva da necessidade de atuar perante um sistema com múltiplos atores. De facto, segundo Nogueira (2000, p.151), foi afirmado pelo chefe do governo em 1936:

Há alguns anos já que a nossa política deixou felizmente de ser o simples reflexo de dois ou três países. Nada disso, porém pode ter qualquer influência na orientação a seguir, porque o nosso futuro depende senão de nós, quer dizer da visão que tivermos dos problemas nacionais e da nossa força de vontade para servir o interesse da Nação.

Durante o período do Estado Novo, Nogueira (2000, p.177) afirma que a política externa portuguesa “consistiu em jogar as forças europeias continentais umas contra as outras (...) em que conviria a Portugal manter a neutralidade”. Dessa forma, Portugal iniciou o Tratado de Amizade e não Agressão com a Espanha, manteve também relações amistosas com Alemanha e França, além da aliança luso-britânica, mantendo a neutralidade necessária a considerar diante Segunda Guerra Mundial, a tê-la como inevitável.

Já no ano de 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, a relevância de Portugal, pela sua posição estratégica no Atlântico é suscitada numa mensagem do presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt ao primeiro-ministro inglês Winston Churchill, reafirmando a “necessidade de ser empreendida uma ação sobre os Açores no caso de Portugal ser ocupado pela Alemanha”, conforme afirmado por Nogueira (2000, p.193).

No ano de 1943 é assinado o acordo luso-britânico para concessão à Inglaterra de facilidades nos Açores. Os norte-americanos pedem a Portugal a anuência à partilha das facilidades concedidas na região aos ingleses (Nogueira,2000, p.217).

Após a Segunda Guerra Mundial, Nogueira (2000, p. 229) afirma que o “governo português nota que os ingleses e norte-americanos não revelam pressa em prescindir das facilidades nos Açores ou em devolver as bases ao controle português”.

Os Estados Unidos e a Europa Ocidental decidem constituir uma aliança militar e política, para a defesa e segurança no Atlântico, criando assim o Pacto do Atlântico, em 1949, com 12 Estados membros, incluindo Portugal. Conforme Nogueira (2000: 234), “Portugal toma assim, em política externa, uma das mais importantes decisões da sua história, compelido por novas realidades e tendo em conta novos centros de decisão mundial surgidos com a última guerra”.

Em 1949, dá-se a entrada de Portugal na NATO, iniciando uma época positiva na política externa do Estado Novo, que termina apenas, em 1955, com o início da contestação internacional à política colonial de Salazar. É de salientar que foi nesta altura que os EUA se tornam nossos aliados, bem como se dá início às relações bilaterais entre os dois países, em particular no campo da defesa. Daí em diante, assumindo os EUA como o verdadeiro suporte militar da Aliança, as relações diplomáticas entre Portugal e os EUA passam a constituir um ponto fundamental do relacionamento de Portugal com a NATO (Teixeira, 1999).

A assinatura do Tratado do Atlântico Norte em Washington, a 4 de abril de 1949, teve como finalidade salvaguardar a liberdade e a segurança dos seus membros através de meios políticos e militares. O Tratado permitiu promover no quadro das relações transatlânticas os valores democráticos e incentivar a consulta e cooperação em matéria de defesa e segurança. De facto, a NATO está comprometida com a solução pacífica de controvérsias. Se os esforços diplomáticos falharem, ela tem a capacidade militar necessária para realizar

operações de gestão de crises. Estes são realizados nos termos do artigo 5.º do Tratado de Washington - Tratado fundador da NATO - ou sob um mandato da ONU, isoladamente ou em cooperação com outros países e organizações internacionais (NATO, 2013).

A assinatura do Tratado do Atlântico Norte, veio assegurar uma oportunidade para os países membros participarem de forma mais direta no processo de tomada de decisões, nomeadamente no âmbito de questões de segurança. Para que se entenda, a Organização do Tratado do Atlântico Norte foi oficialmente estabelecida em 4 de abril de 1949 com a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, mais popularmente conhecido como o Tratado de Washington. É um modelo de concisão e prevê flexibilidade embutida em todas as frentes. Sem o texto original a ser modificado a qualquer momento, a Aliança foi capaz de se adaptar a um ambiente de segurança em mudança através do tempo e cada Aliado pôde implementar o texto de acordo com as suas capacidades e circunstâncias (NATO, 2022).

Este Tratado deriva a sua autoridade do artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que reafirma o direito dos Estados independentes em assegurar a respetiva defesa individual ou coletiva. É um dos mais curtos documentos da sua espécie e a redação destes artigos foi efetuada tendo por base vários meses de discussões e negociações e várias áreas de contenção sobre questões fundamentais, tais como a duração do Tratado, o seu âmbito geográfico, a filiação e os direitos e obrigações que decorrem do artigo 5º (Tratado do Atlântico Norte, 1949).

Resumidamente, a NATO fornece a estrutura que permite que os objetivos da Aliança sejam implementados. Até ao momento, esses objetivos não mudaram nem o Tratado foi reescrito. As únicas chamadas “emendas” feitas até agora resultam de uma série de protocolos de adesão que foram adicionados como novos membros, ilustrando a visão dos seus autores e a sua capacidade de “casarem” com preocupações internacionais e objetivos com os interesses nacionais (NATO, 2013).

Na Europa, como o poder da União Soviética se havia espalhado para vários países da Europa de Leste, houve a preocupação entre os países da Europa Ocidental que a URSS impusesse a sua ideologia e a sua autoridade em toda a Europa. A partir de 1945, os governos ocidentais começaram a reduzir as suas instituições de defesa e desmobilizaram as suas forças. Os Estados Unidos só iriam concordar em fornecer apoio militar para a Europa se estivesse unida assim, em resposta, Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido, assinaram o Tratado de Bruxelas em Março de 1948, foi criada a Western Union, com o objetivo de fortalecer os laços entre os signatários, proporcionando um sistema de defesa comum, o Tratado de Bruxelas, tornou-se a base para o Tratado de Washington.

Enquanto isso, o Senado dos EUA aprovou a resolução Vandenberg - uma resolução que mudaria o curso da política externa norte-americana, uma vez que permitiu aos Estados

Unidos participar constitucionalmente num sistema de defesa mútua em tempos de paz. O terreno estava pronto para iniciar negociações sobre um tratado transatlântico.

Do ponto de vista das obrigações e dos efeitos, com a assinatura do Tratado, as Partes podiam, “por acordo unânime, convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Qualquer Estado convidado nesta conformidade pode tornar-se Parte no Tratado mediante o depósito do respetivo instrumento de adesão junto do Governo dos Estados Unidos da América. Este último informará cada uma das Partes do depósito de cada instrumento de adesão” (Tratado do Atlântico Norte, 1949, art. 10º).

O Tratado compromete cada membro a partilhar os riscos, responsabilidades e benefícios da segurança coletiva e exige que não assumam quaisquer compromissos internacionais que entrem em conflito com o Tratado. Além disso, foi entregue os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e afirmado que os membros da NATO formam uma comunidade única de valores comprometidos com os princípios de liberdade individual, a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito (Tratado do Atlântico Norte, 1949, art. 4º). Assim, além da defesa coletiva e valores fundamentais, o princípio do consenso na tomada de decisões e importância da consulta define o espírito da organização, juntamente com a sua natureza defensiva e a sua flexibilidade.

## 2.2 Principais aspetos da política externa portuguesa após 25 de abril de 1974

Pereira (2018, online) sintetiza as linhas da atual política externa portuguesa, fazendo primeiramente sua caracterização geral:

É habitual ouvir-se dizer que a revolução de abril de 1974 marcou o início de uma nova era na política externa portuguesa, que passou desde então a desenvolver-se de acordo com três prioridades principais: a Europa, o Atlântico e o mundo de expressão portuguesa.

Apesar dessas prioridades serem tidas como atuais, há mais três prioridades, com foco na política externa, que conforme o autor, são as seguintes: “o acompanhamento e a valorização das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e o reforço do multilateralismo” (Pereira, 2018, online).

Os três primeiros fatores derivam de condicionantes geográficos e históricos: Portugal é um país europeu e atlântico (Fernando Pessoa dizia ser Portugal o rosto com que a Europa fita o Ocidente).

Pereira (2018, online) afirma que desde o século XV que a política externa portuguesa se construiu no equilíbrio possível a cada momento entre a pressão continental e o Atlântico, e as possibilidades que este oferecia. Houve vários ciclos de aproximação e afastamento do continente europeu. Nesse contexto, segundo este autor cria-se a necessidade de criação de alianças que obstassem ao peso da Espanha e procura de espaços além do atlântico. Dessa forma se consolida o mundo de expressão portuguesa (conjunto de Países que têm o português como língua oficial), hoje congregado na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Após a revolução de abril de 1974, o fim do Estado Novo e a consolidação do regime democrático, “a prossecução destes três eixos tornou-se assumida e consensual, e desde 1976 que todos os governos os têm enunciado nos seus programas” (Pereira, 2018, online).

O autor também afirma que Portugal passa a envolver-se na Europa e no projeto europeu, a desenvolver relações de proximidade com os países da CPLP e a intensificar gradualmente sua participação na NATO.

Para Teixeira (citado em Freire & Vinha, 2011, p.282) a democratização em Portugal trouxe consigo a alteração de todo o quadro da política externa de opção atlântica e colonial, e em apenas 12 anos (1974-1986) conduziram ao desaparecimento deste modelo histórico de inserção internacional, que assim o era durante cinco séculos, com o intuito agora de democratizar e descolonizar.

Além disso, deve considerar-se que a política externa portuguesa, após o 25 de abril de 1974, se focou na dimensão europeia, considerado por Teixeira (2015, p. 20) “não mais com uma perspectiva estritamente económica e pragmática, como no Estado Novo, mas enquanto opção estratégica e projeto político”.

Pereira (2018) afirma também que nos últimos 40 anos da política externa portuguesa, esta foi muito bem-sucedida e sua contribuição é cada vez mais visível. Tendo a história mais recente registado uma crescente participação de Portugal na paz e segurança internacional, com a participação em missões e operações da NATO, da ONU e da União Europeia.

### 2.3. A importância da Aliança Atlântica

“As divergências sobre a natureza da Aliança Atlântica sempre existiram, desde a sua fundação. A relutância inicial dos Estados Unidos, que queriam evitar

estar presos a um compromisso permanente com a defesa das democracias europeias ficou expressa na ambiguidade dos próprios termos do Tratado de Washington” (Gaspar, 2010, p.12-13).

As atitudes de cooperação e de conflito podem ser entendidas como formas de expressão relacional individuais e coletivas, originadas a partir de experiências de contacto e de interação social, e das inerentes perceções cognitivas sobre uma realidade socialmente construída e constitutiva de enquadramentos de referências espaço-temporais, socioculturais e politico-ideológicas específicas (Santos, 2009). Em Portugal, a terminologia militar diferencia duas modalidades de ação externa das Forças Armadas (FA) e uma delas é a cooperação técnico-militar (CTM), “a cooperação efetuada, em geral, com os Países de Língua Oficial Portuguesa, no âmbito da formação militar” (Pires, Duarte & Reis, 2015, p. 10). A outra modalidade diz respeito às forças nacionais destacadas (FND) e “que correspondem a todo o tipo de missões que elementos militares, de qualquer dos ramos, façam no exterior” (Pires, Duarte & Reis, 2015, p. P10).

O conceito de CTM é atribuído às ações de cooperação militar que Portugal tem desenvolvido com os PALOP desde o final dos anos 80 e que visam a reestruturação dos Ministérios da Defesa Nacional e das FA desses países e a formação dos seus militares, quer em território nacional, quer no seu próprio território (Figueiredo, 2011). Segundo Pires et al. (2015, p. 13) “mais de 30.000 militares terão cumprido missões no exterior desde 1992 no âmbito das ‘forças nacionais destacadas’ ou na ‘cooperação técnico-militar’”.

As atividades de CTM estão em sintonia com as linhas orientadoras da cooperação portuguesa, as quais investem no apoio ao desenvolvimento de programas que promovem a paz, previnem e gerem os conflitos e programas que visam a estabilidade pós-conflito nos Estados em que tal é necessário (Duarte, 2011). Este aspeto é mencionado na nossa Constituição da República, particularmente no n.º 6 do art. 275.º, referente às Forças Armadas Portuguesas (FAP) e à sua colaboração em ações de CTM no âmbito da política nacional de cooperação, onde podemos ler o seguinte: “As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação”. Segundo Duarte (2011) este tipo de cooperação desenvolve-se num nível multilateral com a CPLP desde 2002, contudo, é maioritariamente bilateral, o que significa que decorre entre Portugal e cada um dos PALOP e Timor-Leste (Duarte, 2011).

A segurança, a estabilidade política e o desenvolvimento socioeconómico são áreas que integram a CTM (Duarte, 2011), a qual é conduzida numa perspetiva de cooperação de Estado a Estado (Nicaú, Junqueira & Pires, 2009).

A estratégia é tema de interesse, debate e reflexão no quadro das Relações Internacionais e num mundo assente numa conflitualidade hostil, o núcleo por excelência da estratégia não desapareceu e é provável que não desapareça tão cedo (Fernandes, 2009). Para este autor, “a estratégia, mais ainda que a matriz de racionalização face aos conflitos é verdadeiramente um dado com o qual os atores internacionais, nomeadamente os atores soberanos, na forma de Estado-Nação, têm de contar” (Fernandes, 2009, p. 154).

A política externa, para fins de investigação, pode ser definida como os domínios em que o Estado se manifesta na política internacional (Bessa, 2001). Na perspetiva de Freire e Vinha (2011, p.13) encontra-se associada aos Estados, sendo uma área onde o Estado se relaciona com o seu exterior, projetando interesses domésticos.

Denote-se que existem várias formas de cooperação, mas a CTM tem grande destaque no que diz respeito à política externa portuguesa, nomeadamente nos PALOP. São objetivos da CTM portuguesa, de acordo com o Ministério da Defesa Nacional (2011 cit. in Figueiredo, 2011, p. 5), os seguintes:

- Afirmar a presença de Portugal no mundo através da participação ativa das FAP na sustentação da política externa do Estado, especialmente com os países de língua oficial portuguesa;
- Contribuir para o apoio ao desenvolvimento;
- Contribuir para o estreitamento da cooperação no mundo lusófono e na CPLP em especial, reforçando os laços culturais, históricos e económicos e o uso da língua portuguesa e projetando a visão humanista da lusofonia;
- Contribuir para a segurança e a estabilidade interna dos PALOP e de Timor-Leste, através da formação de FA partidárias, subordinadas ao poder político e totalmente inseridas no quadro próprio de regimes democráticos, constituindo-se como fator estruturante dos Estados e das nações e contribuindo decisivamente para a consolidação da identidade nacional.

Face a isto, a cooperação internacional pode ser perspetivada como uma forma organizada de ação onde constam interesses comuns para as partes envolvidas e na qual não existem relações conflituosas ou competitivas, o que não é tarefa fácil dada a complexidade das Relações Internacionais. Sucintamente, a CTM é definida e orientada pelo Ministério da Defesa Nacional e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e a sua missão é contribuir para a paz e para o desenvolvimento global e tem envolvido os PALOP, nomeadamente, devido ao uso da língua portuguesa e dos laços históricos e culturais.

Com uma nova ordem, um novo tipo de ameaças que surgiu após o término do mundo bipolar, sente-se a necessidade de alterar os conceitos de defesa e segurança dos Estados.

Com as alterações progressivas, no século XX, na estrutura e nas formas tradicionais de emprego das FA, bem como à introdução de novos sistemas de armas como os aviões, submarinos, carros de combate e mais tarde os mísseis, a eletrónica e a utilização de satélites veio dar origem a novas necessidades de segurança e defesa dos Estados.

Assim, vive-se um tempo de evolução, de mudanças contínuas que têm vindo a aumentar. Em Portugal, segundo a Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2008, que aprova as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das FA, “os novos riscos e as novas ameaças exigem novas estratégias de resposta, que tornam imperativo o fortalecimento dos vínculos de aliança e de cooperação nos domínios da segurança e da defesa, nomeadamente nos quadros multilaterais como a União Europeia, a Aliança Atlântica e as Nações Unidas” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008). Assim como a segurança do Estado português “é inseparável da segurança europeia e transatlântica e é fortemente condicionada pela evolução regional e Internacional” também a defesa da soberania nacional “é inseparável das responsabilidades externas do Estado no quadro das suas alianças” (Resolução do conselho de Ministros).

Nasce então a opinião premente para que haja uma forte revisão das políticas de segurança e de defesa e da estratégia militar. No caso da integração de Portugal na NATO, na Aliança Estratégica, revelou-se, ao longo dos anos, produtivo para ambos os lados.

De facto, a NATO tem evoluído e sofrido mudanças ao longo dos anos face aos eventos vividos na sociedade. Para fazer face a esta situação foram desenvolvidas tecnologias, “que assenta em dez áreas em que se acredita que a tecnologia pode apoiar as acções desenvolvidas pelas tropas no terreno:

- 1) Redução da vulnerabilidade de aviões, a mísseis MANPAD;
- 2) Protecção de portos e navios contra ameaças de mergulhadores e barcos rápidos com explosivos;
- 3) Redução da vulnerabilidade de helicópteros a RPGs;
- 4) Contenção de engenhos explosivos improvisados;
- 5) Tecnologia de defesa de ataques com morteiros;
- 6) Detecção e protecção biológica, radiológica e química;
- 7) Tecnologias para o Intelligence, Surveillance, Reconnaissance e Target Acquisition;
- 8) Tecnologia de precisão para lançamento de Forças de Operações Especiais;
- 9) Protecção de infra-estruturas críticas;
- 10) Engenhos explosivos” (Garcia, 2008, p. 185).

Depois, em 2009, realizou-se a cimeira da NATO, onde Portugal foi representado pelo primeiro-ministro da época, José Sócrates, e pelo ministro da Defesa, Nuno Severiano Teixeira. Nesta cimeira, houve especial destaque para a estabilização do Afeganistão. Denote-se que, desde 2003, se registava a presença de forças da Aliança Atlântica no Afeganistão, sendo que os ataques de talibãs e dos seus aliados da *Al-Qaida* tornaram-se cada vez mais frequentes. Os diversos observadores internacionais consideraram que um fracasso da NATO teria implicações graves para a própria credibilidade da Aliança<sup>4</sup>.

Em 2010 a cimeira da NATO realizou-se na capital portuguesa. Nesta altura, 2400 jornalistas portugueses e estrangeiros estiveram em Lisboa para seguir de perto os dois dias da cimeira. Foram principais pontos de discussão a participação na NATO após 2004 no Afeganistão, o terrorismo, a crise económica e o novo conceito estratégico da aliança.

Em 2011 é referido que “os ministros da Defesa dos 28 Estados-membros da NATO chegaram a acordo sobre a reforma da estrutura de comandos da organização que prevê a substituição do atual comando em Oeiras por um outro, responsável pela força marítima de reação rápida da Aliança Atlântica”<sup>5</sup>. É assim apontado que Portugal cumpriu os objetivos que haviam sido definidos.

Neste mesmo ano regista-se a primeira participação do ex-ministro Aguiar-Branco nas reuniões ministeriais da NATO com encontro bilateral com homólogo dos EUA<sup>6</sup>, ou o facto de fazer 10 anos a presença da NATO no Afeganistão. “A intervenção da NATO no Afeganistão foi a mais ambiciosa e exigente de sempre, uma operação que chegou a pôr em questão a própria aliança e que hoje se encara como modelo para o futuro da organização”<sup>7</sup>.

Em 2012, saíam mais notícias sobre o Afeganistão; “um duplo atentado suicida numa base militar da NATO causou a morte de pelo menos 12 afegãos no centro do Afeganistão” (...). “Um primeiro balanço dava conta de seis civis mortos no atentado que fez um grande número de feridos, segundo responsáveis da polícia da província de Wardak, no centro do Afeganistão”<sup>8</sup>.

Passando depois para 2014, realizou-se um Conselho NATO-Rússia para discutir Ucrânia. De facto, a tensão política e diplomática entre a Ucrânia e a Rússia agravou-se, principalmente após a queda do presidente ucraniano Viktor Ianukovich, tendo Moscovo enviado tropas para a república autónoma da Crimeia, com uma maioria de cidadãos russos

---

<sup>4</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/lusa/eua-obama-chega-a-franca-para-participar-na-cimeira-da-nato=f503320>.

<sup>5</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/lusa/nato-portugal-alcancou-os-objetivos-que-tinha-definido=f607061>.

<sup>6</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/lusa/defesa-aguiar-branco-estrela-se-esta-semana-em-reunioes-ministeriais-da-nato-com-encontro-bilateral-com-homologo-dos-eua=f625553>.

<sup>7</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/lusa/afeganistao10-anos-a-guerra-que-ameacou-o-futuro-da-nato=f625732>.

<sup>8</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/afeganistao-pelo-menos-12-mortos-em-atentado-em-base-da-nato=f683939>.

e base da frota russa do Mar Negro. Foi marcada uma segunda reunião de emergência da NATO a pedido da Polónia, tendo este país invocado o artigo 4º do Tratado da Aliança Atlântica, uma vez que considerava existir uma efetiva ameaça pela possível intervenção armada da Rússia. Nos termos daquele artigo "qualquer aliado pode solicitar consultas sempre que, na opinião de qualquer um deles, a sua integridade territorial, a independência política ou a segurança é ameaçada", indicou a Aliança Atlântica<sup>9</sup>.

Em 2016, a Aliança Atlântica veio reforçar a luta contra os radicais islamitas, colocando-se de imediato a hipótese de os meios das Forças Armadas Portuguesas poderem ser deslocadas para o terreno<sup>10</sup>.

No mesmo ano, Portugal mostrou-se disponível para participar na missão da NATO para o reforço da segurança marítima no mediterrâneo central, Sea Guardian, e manteve, também, em perspetiva encontrar uma alternativa terrestre ao fim da missão no Kosovo<sup>11</sup>.

Posteriormente, foi noticiado que Portugal terminaria em 2017 com a sua presença no Kosovo. A contar com 189 militares neste país e a marcar presença há 18 anos, esta decisão foi justificada pelo Governo com a melhoria das condições de segurança e estabilidade naquele país<sup>12</sup>. Nesta sequência, o ministro da defesa nacional à data, Azeredo Lopes, afirmou que o desempenho das missões atribuídas aos militares portugueses foi considerado excepcional, correspondendo aos elevados padrões da NATO, tendo contribuído decisivamente para a estabilidade social e política do território do Kosovo<sup>13</sup>.

Poderá parecer redutor as situações aqui analisados, mas a evolução da NATO tem acompanhado os conflitos existentes no mundo e a política externa portuguesa tem também evoluído no sentido de dar resposta aos pedidos de ajuda. São várias as situações a serem alvo de análise, tendo sido aqui analisados apenas breves momentos deste percurso.

---

<sup>9</sup> Informação disponível em <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/conselho-nato-russia-realiza-se-hoje-para-discutir-ucrania=f771979>.

<sup>10</sup> Com base em informação disponível em: <http://rr.sapo.pt/noticia/56727/nato-portugal-disponivel-para-integrar-missao-contras-terroristas-do-estado-islamico>.

<sup>11</sup> Informação disponível em <http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2016-10-26-Portugal-reforca-seguranca-maritima-no-Mediterraneo-em-operacao-da-NATO>.

<sup>12</sup> Informação disponível em <https://www.publico.pt/2016/10/08/sociedade/noticia/portugal-termina-missao-militar-no-kosovo-ao-fim-de-18-anos-1746672>.

<sup>13</sup> Idem.

## Capítulo 3. Relação entre Portugal e os Estados Unidos da América

Para falar na política externa dos EUA, torna-se necessário verificar as alterações de equilíbrio de poder durante o século XXI no contexto internacional. Para o efeito, perceber como hegemonia norte-americana está posta em causa, com ascensão da Ásia, especialmente da China, cedendo para uma disputa de poder sino-americana. A afirmação de um mundo multipolar corresponde a um desafio atual, sendo importante verificar como os Estados se posicionam neste novo cenário.

### 3.1 Principais aspetos da política externa norte-americana no século XXI

A política externa norte americana no século XXI é, segundo Zakaria (2008, pp.11-13), centrada no declínio norte-americano, como potência hegemónica mundial. Segundo o autor, há que considerar três alterações fundamentais anteriores, no contexto internacional que modificaram a distribuição do poder mundial:

- 1) A ascensão do mundo ocidental, a partir do século XV, que acelera no fim do século XVIII, período no qual a modernidade atual conhece, diante da ciência e tecnologia, comércio e capitalismo, revoluções agrícola e industrial e o domínio político das nações ocidentais;
- 2) Ao fim do século XIX, a ascensão dos Estados Unidos, desde a Roma imperial, sendo a única nação mais forte que qualquer combinação das outras;
- 3) Nas últimas décadas, houve o que o autor chama de “ascensão dos demais”, com taxas de crescimento económico em diversos países, outrora impensáveis. Este crescimento é mais visível na Ásia, mas se expande para diversos “mercados emergentes”, considerado pelo autor como o nascimento de uma ordem verdadeiramente global.

Deve ter-se em consideração que, logo após o 11 de setembro de 2001, o objetivo central dos Estados Unidos era a chamada “guerra contra o terrorismo”, com foco no “Grande Médio Oriente”, assumindo a sua estratégia política e económica baseada no seu poderio bélico.

Já em 2012, com a ascensão da Ásia e sua relevância na economia internacional, os Estados Unidos reconhecem a mudança da sua estratégia e assumem a “Grande Ásia” como ator relevante no cenário internacional. Conforme afirmado por Gaspar (2013, p. 12), a

partir desse momento “a ascensão da China passou a ser claramente reconhecida como o problema principal: a relação entre os Estados Unidos e a China tornou-se a mais importante relação bilateral na política internacional”.

Conforme afirmado por Nye (2011, p.225), “no que diz respeito ao poder americano em relação à China, muito vai depender das incertezas das futuras alterações políticas. À parte das incertezas políticas, a dimensão da China e o seu elevado ritmo de desenvolvimento económico irão, quase de certeza, aumentar a sua força relativa no que diz respeito aos Estados Unidos”.

O que se percebe atualmente é o avanço do poder chinês no contexto mundial, disputando a liderança no cenário internacional com os Estados Unidos da América. A estratégia da China, baseada no desenvolvimento gradual de sua projeção tanto regional quanto internacional, traz avanços estratégicos, principalmente quanto à extensão marítima, o que nos leva ao objeto central desse trabalho: a Base das Lajes.

Analisaremos a seguir o acordo de cooperação e defesa entre Portugal e Estados Unidos sobre a Base das Lajes e de como a política externa norte-americana de estratégia militar teve como instrumento de grande relevância geoestratégica e política a Base das Lajes.

### 3.2. Acordo entre Estados Unidos e Portugal na base das Lajes: 1995-2000 e 2001-2004

Para entender a importância geoestratégica da Base das Lajes na política externa norte-americana, iremos analisar os acordos estabelecidos entre os Estados Unidos da América e Portugal, acordos esses que têm permitido a utilização da Base das Lajes em variadas operações militares.

No ano de 1995, estabeleceu-se o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os EUA, com o intuito de conceder a utilização da Base para determinados fins<sup>14</sup>.

Tendo a Base sido utilizada durante toda a Guerra Fria como um ponto geoestratégico de relevância fundamental para os EUA, logo após o fim da Guerra Fria, a Base das Lajes, continua a ser relevante no novo contexto mundial de hegemonia norte-americana, tida como um ponto geoestratégico importante, pela sua posição geográfica no Atlântico, conforme confirmado em Gomes (2014, p.32):

---

<sup>14</sup> Resolução n.º 38/95, de 21 de junho de 1995, da Assembleia da República.

Em 2002, o Departamento de Estado norte-americano anota num relatório para o Congresso, que o grande interesse norte-americano nas relações com Portugal é continuar a ter acesso à Base das Lajes, que é uma componente chave da projeção de força dos EUA, particularmente para os Balcãs, Médio Oriente e, mais recentemente, para o sul da Ásia, particularmente para o Afeganistão (US Department of State, 2002).

Segundo Nogueira (2000, pp. 8-13), em 1943, durante a 2ª Guerra Mundial, Churchill invocou a centenária aliança luso-britânica para pedir a Portugal a utilização das Lajes, nos Açores. Os norte-americanos aproveitaram o momento e chegaram à Ilha Terceira com uma “missão de apoio” aos ingleses. Quando a 2ª Guerra Mundial acabou, os ingleses partiram, mas os norte-americanos ficaram.

A presença de Portugal na NATO como um de seus membros fundadores ocorre no ano de 1949 e tem grande relevância nas relações políticas e geoestratégicas do país. Com o desmembramento da União Soviética e a queda do muro de Berlim, é equacionada a validação do Acordo.

Nogueira (2000, pp.8-13) analisou a questão da participação de Portugal na NATO a partir da perspectiva da política externa portuguesa, centrando-se na posição política e na manobra diplomática de Salazar, concluindo que a verdadeira razão, além da natureza política, foi também de natureza ideológica e moral. Era um imperativo ético para Salazar, “uma cruzada” contra o comunismo em defesa da civilização ocidental e cristã.

Portugal como membro fundador da NATO não foi um acidente, mas uma benesse norte-americana ao regime do Estado Novo, então no comando do país na decorrência da centralidade Atlântica da Base e do interesse dos EUA em continuar a utilizar a Base.

Curioso verificar que houve a inclusão de Portugal ao mesmo tempo que houve a exclusão da Espanha na Aliança, o que conferiu à política externa portuguesa uma preponderância no quadro ibérico, transformando Portugal num interlocutor privilegiado, conforme afirmado por Ferreira (1990, pp. 155-157).

Já no ano de 2001, com os ataques de 11 de setembro, houve quem lhe chamasse, como Fukuyama, o “fim da história”, ecoando a paz perpétua de Kant, ao perceber novas ameaças invisíveis e híbridas, que levaram a reequacionar a geopolítica e os formatos de defesa do mundo.

De 2001 até a atualidade, a democracia representativa de matriz liberal, que está no cerne da NATO, tem sofrido sérios abalos.

Segundo Alves (2019), “as primaveras árabes” contribuíram para a emergência de Estados falhados, a instável situação no Oriente Médio adubou o avanço do autoproclamado “Estado islâmico”; assiste-se ao despontar de ameaças transnacionais e ao terrorismo, o

tráfico de drogas e seres humanos, as migrações ilegais, a pirataria, as alterações climáticas, o extremismo religioso, as cyber-ameaças.

Neste cenário, que já não é de guerra fria, mas de “paz quente”, conforme afirmado por Michael Mc Faul, diplomata norte americano, a NATO continua a ser a única resposta estruturada e estratégica que junta forças dos dois lados do Atlântico (Alves, online).

Note-se que a principal razão pela qual os Estados Unidos cortejaram Portugal nos anos 40 foi a sua posição geoestratégica, nomeadamente nos Açores, considerado como “trampolim atlântico”, pela sua centralidade marítima, sob liderança norte-americana. Assim, Portugal afirmou-se de início como aliado estruturante na política de defesa da NATO. Apesar das reservas ao regime ditatorial de Salazar, foi uma vitória diplomática do regime, pondo fim ao isolamento imposto pelo veto soviético a Portugal, que estabelecia que Portugal estivesse fora da ONU até 1955, por ser uma ditadura.

A importância de Portugal na NATO foi crescendo, sendo um dos membros da NATO que em 2015 e 2016 teve forças destacadas na operação da Organização no Afeganistão, nos Balcãs e na Europa Central, bem como nas missões da União Europeia e da ONU no Mediterrâneo, Mali, República Centro-Africana e Somália (Lopes, 2023).

As forças aéreas dos Estados Unidos operavam a partir da Base das Lajes, como polo logístico. Ao mesmo tempo, percebe-se a importância geográfica da região sendo que o consulado americano há mais tempo em território português, a funcionar ininterruptamente, fica em Ponta Delgada, São Miguel, nos Açores, tendo como principais funções:

- a) Manter os laços históricos de parceria e amizade com a população e o governo da região autónoma dos Açores, em Portugal;
- b) Fornecer serviços de alta qualidade aos cidadãos dos Estados Unidos nos Açores, salvaguardando a sua segurança e bem-estar;
- c) Aumentar os intercâmbios educacionais, comerciais e culturais entre os Estados Unidos e os Açores, especialmente quanto às energias renováveis e no desenvolvimento de tecnologia verde, negócios e turismo.

O Embaixador dos Estados Unidos em Portugal em 2017, Glass (2019) classificou a Base das Lajes, numa declaração à Agência Lusa, como “fundamental” para a segurança no Atlântico e afirmou que a dimensão das missões tem vindo a aumentar. Reafirma confiante, a manutenção do interesse na Base das Lajes que em 2015 sofreu uma redução militar, que levou à eliminação de centenas de postos de trabalho, entre os quais a rescisão de cerca de 400 funcionários portugueses (Glass, 2019).

Sá (2016, p. 69) afirma a importância da Base das Lajes, considerando a presença americana sob duas perspectivas: “há um elemento estratégico, que é crucial para a relação bilateral com Portugal; e há o comprometimento americano com o desenvolvimento económico e social do arquipélago”.

De acordo com Teixeira (1999), a Base das Lajes dá à Portugal um valor estratégico acrescentado, sendo este valor, objeto de disputa entre Estados Unidos e China no cenário internacional.

Recentemente, como resultado da reunião da Comissão Bilateral Permanente entre Portugal e os EUA, realizada em Washington, foi reafirmado o apoio político e militar à Ucrânia e discutidas as formas para mitigar a insegurança alimentar causada pela guerra. Um dos aspetos centrais da referida reunião relacionou-se com a importância de África e a cooperação conjunta no Atlântico. A par disto, foram formalizados e implementadas um conjunto de alterações em termos de formato e métodos, tendo ficado patente o excelente momento do relacionamento bilateral entre os dois países. A declaração saída da reunião destacou, ainda, a cooperação no âmbito da ciência e tecnologia e o papel relevante das parcerias universitárias e respetiva internacionalização em ambos os países e, por fim, foi destacada a importância estratégica da Base das Lajes no contexto das relações entre os dois países e o desenvolvimento da cooperação bilateral nos Açores (Agência Lusa, 2023).

### 3.3 Enquadramento jurídico

Para além da utilização das instalações da Base das Lajes durante a segunda Guerra Mundial, a partir de 1943, pela Inglaterra, os Estados Unidos acabaram “beneficiando da cooperação estabelecida entre Churchill e Salazar durante a II Guerra Mundial, que permitiu aos ingleses a fixação no arquipélago” (Vegar, 1998, online). Sendo assim, houve a instalação permanente das forças norte-americanas no território a partir de 1946.

Porém, o acesso à Base das Lajes pelos norte-americanos só foi legalmente legitimado através de um acordo em 1951, aquando da assinatura do Acordo Técnico, entre os Estados Unidos da América e Portugal. Este acordo dava autorização à construção e manutenção das instalações militares norte-americanas, com a única contrapartida de treinamento dos militares portugueses junto à base.

Até o ano de 1991, o acordo de 1951 foi renovado apenas por notas diplomáticas sucessivas, até se iniciaram as negociações para o novo acordo que viria a ser firmado em 1995.

Segundo Vegar (1998, online), não havia qualquer equilíbrio nas contrapartidas norte-americanas frente ao governo português na Base das Lajes: “durante este tempo,

Portugal nunca conseguiu que nos documentos diplomáticos firmados conjuntamente com os EUA tivesse sido consagrada uma referência objetiva a contrapartidas financeiras ou de material militar. Em termos práticos, os apoios concedidos ficaram sempre bastante aquém do estabelecido negocialmente entre os dois Estados”.

Para o período de 1995 e 2000, foi feito um acordo para o uso norte americano na Base das Lajes, chamado de Acordo de Cooperação e Defesa, sendo que do referido acordo fazia parte integrante um Acordo Técnico e Acordo Laboral.

O Acordo de Cooperação e Defesa de 1 de junho de 1995<sup>15</sup>, ratificado pela Assembleia da República Portuguesa em 21 de junho de 1995 estabelece as seguintes diretrizes:

- Instalação das bases militares, de acordo com o artigo IV, na qual há a “autorização para a utilização e manutenção das instalações necessárias à condução de operações militares, bem como para o trânsito de aviões militares dos Estados Unidos da América pela Base das Lajes”.
- Cooperação militar, de acordo com o artigo V, com o intuito de contribuir “para o reforço das suas capacidades coletivas e individuais, para a segurança e integridade dos respetivos territórios e para a paz e estabilidade internacionais” e cooperação para o desenvolvimento económico e social da região dos Açores, de acordo com o artigo VI.

O acordo inicial foi firmado tendo em consideração um conjunto de pressupostos e finalidades associadas ao contexto da Segunda Guerra Mundial e depois no contexto da “Guerra Fria”. Os Estados Unidos da América tinham nesta Base um interesse fundamental de posicionamento estratégico que permitiria obter vantagens estratégicas substanciais em termos geográficos, quer no plano europeu, quer em relação à antiga União Soviética (Sá, 2016).

Revestido deste interesse geoestratégico, o governo norte-americano negociou um conjunto de cláusulas que permitiu sediar um autêntico “porta-aviões terrestre”, assim como uma comunidade de militares residentes (e suas famílias) com estruturas funcionais, organizativas e educacionais próprias no território (Sá, 2016).

Conforme afirmado por Andrade (2015), nas últimas décadas, especificamente no mandato do Presidente Norte Americano Barack Obama, depois de várias propostas, estudos e negociações, verificou-se um progressivo desinteresse e desinvestimento dos EUA na Base das Lages, consubstanciado na decisão desde 2005, que ditou a redução substancial dos efetivos militares residentes na referida base

---

<sup>15</sup> Acordo de Cooperação e Defesa de 1 de junho de 1995, ratificado pela Assembleia da República Portuguesa. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/rar38-1995.pdf>.

Depois de décadas de reiterado desinvestimento, consubstanciado na redução do efetivo de militares e respectivas famílias, o Senado dos EUA veio recentemente solicitar estudos específicos sobre os custos prováveis de instalação e manutenção de um campo de treino militar, pretendendo desta forma, dar outra utilização à Base das Lajes (Andrade, 2015). Tal questão apresentasse-nos, “cada vez mais na ordem do dia, na sequência da decisão da Administração norte-americana de reduzir substancialmente a sua presença militar naquela base” (Andrade, 2015, p. 97).

No contexto internacional, necessário se torna saber também sobre o interesse da China, económico e/ou militar, com o objetivo traçado de desenhar um futuro, no âmbito dos vários interesses em jogo da Base das Lajes (Andrade, 2015).

Ora, volvidos que foram estes interesses militares, coloca-se atualmente a questão de saber e determinar se, no contexto atual, continuará a existir interesse dos Estados Unidos em manter tal contrato e, a existir, não sendo já um ponto de interesse geoestratégico de base militar, qual o uso, o fim que lhe pretendem dar (Nunes, Devin, 2017, online).

Assim a Base teve um papel muito relevante não só no decurso da Guerra, mas também de todo o processo que pautou a Guerra Fria na segunda metade do século XX, “o sistema internacional criado em 1945 morre em 1991, com o esboroar da União Soviética e a queda do muro de Berlim” (Teló, 1996)

Mas não fica aqui esgotada a importância da Base como interesse estratégico permanente para os Estados Unidos, mesmo tendo o tipo de presença americana alterada, para além das mudanças estruturais e conjunturais ocorridas no contexto internacional (Sá, 2016).

## Capítulo 4. Política externa da China

Este estudo não tem como pretensão fazer uma análise da ascensão da China, mas procura analisar, de forma objetiva, o potencial interesse da China na Base das Lages e o impacto desse interesse na rede de relações entre Estados.

Durante a Guerra Fria, o sistema mundial caracterizava-se por uma ordem bipolar, o poder internacional era partilhado pelos EUA e pela URSS, facto interrompido com o desmembramento da União Soviética, na sequência do qual, os Estados Unidos surgem como única superpotência, com influência política, económica e militar em todo o mundo, sendo o predomínio global o que estava em jogo após esse período, conforme afirmado por Brzezinski (1987, p. 16).

No entanto, nas últimas décadas assistimos ao aumento da influência pacífica, tanto económica como militar de outros poderes, tais como a República Popular da China, a Rússia e a União Europeia.

No âmbito deste estudo, interessa observar o grande crescimento a nível mundial da China.

Kissinger (Lusa, 2011) afirma que “caminhamos para uma nova ordem mundial na qual a China terá papel crescente” e este gigante asiático poderá tornar-se a potência dominante do século 21.

Este rápido crescimento da China para muitos autores (Medeiros, 2009, citado em Wang, 2013) é o regresso da China como grande poder, facto reafirmado pelo presidente chinês Xi Jinping, prometendo uma renovação da nação chinesa.

Como refere Caeiro (2013, pp.12-13) “nas últimas três décadas, a economia chinesa cresceu em média 10% ao ano. Cerca de 500 milhões de pessoas saíram da pobreza”.

Desta forma, convém ter em consideração a ascensão político-económica da China, para entender as suas estratégias atuais e futuras, em especial em relação ao projeto da sua política externa, conhecido como a Nova Rota da Seda e a relação deste com a Base das Lages.

### 4.1 Histórico

Desde a década de 1990, que o Partido Comunista da China (PCC) utiliza o slogan “Grande Rejuvenescência da Nação Chinesa”<sup>16</sup> com a missão de devolver à China a velha glória (Wang, 2013, p. 6) e recuperar seu estatuto, ser “veiculada para ascensão económica

---

<sup>16</sup> “Zhonghua minzu de weida fuxing”.

e ser suscitado aos níveis mundiais de poderio econômico e militar.” Com esse objetivo, a China estabeleceu instrumentos característicos de sua política externa baseada na “paz e desenvolvimento”<sup>17</sup>.

Segundo Gaspar (2013, p. 11) “durante a Guerra Fria, a China era parte integrante do triângulo estratégico que definia a competição entre os Estados Unidos e a União Soviética e que condicionou a política asiática”. Com o fim da União Soviética, a China passa a ter, segundo o autor “condições de segurança sem precedentes e pôde transferir o seu centro de gravidade estratégica do Norte para o Sul e do interior para a orla marítima”. Com essas mudanças estratégicas, a China iniciava transformações econômicas e sociais, essenciais a sua transformação em grande potência no contexto internacional.

Em 2002, no 16º Congresso do Partido Comunista, é estabelecido como objetivo a “revitalização nacional” (Yiaug, 2002), estabelecendo 20 anos para atingir tal meta a nível do desenvolvimento econômico, social, político e militar.

Este período é chamado pelos chineses de “janela de oportunidade estratégica” (Brefes, 2014), com o intuito de recuperar o orgulho nacionalista.

A partir de 2013, há uma transformação de peso na política externa chinesa com a implementação do projeto da nova rota da seda, com vista à recuperação da tradição. Para o efeito, usaram o slogan “one belt, one road”, com o intuito de “partilhar as suas oportunidades económicas com os seus vizinhos através da rota da seda...defendem que esta nova rota da seda irá demonstrar a tradição chinesa de pacifismo e afastar o temor de que este projeto serve para promover o poderio das forças armadas do País do Meio” (Barrantes, 2016, p. 20).

Assim, analisaremos as estratégias económica-militares da China e como a Nova Rota da Seda tem sido uma das principais estratégias comerciais no contexto mundial.

## 4.2 Estratégia económica-militar

O intenso desenvolvimento económico levou a China a tornar-se a 2ª maior potência económica mundial. É igualmente o 2º país com maior orçamento militar no mundo, sendo que o aumento da capacidade económica foi acompanhado pelo aumento da capacidade militar, conforme dados da SIPRI Military Expenditure Database 2022.

Apesar da estratégia económica e militar da China de parceria, quer em relação aos países da sua região, quer relativamente aos Estados ocidentais, o seu nacionalismo exacerbado e a “defesa daquilo que as autoridades chinesas entendem como seu território

---

<sup>17</sup> “heping hu fanzhan”.

soberano, muitas vezes vai contra aquilo que as potências ocidentais e os seus países vizinhos consideram legítimo” (Hui, 2011 citado em Barrantes, 2016, p. 21).

Assim, as estratégias de cooperação chinesas e as negociações internacionais têm sido fundamentais para os avanços da política externa do país e para a inserção, cada vez maior, dos seus investimentos e influências nos demais países.

A grande influência que tem exercido no contexto mundial dá-se também através da sua representatividade nas organizações internacionais, sendo que a República Popular da China é membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo atualmente o país que mais tropas envia no quadro das operações de manutenção de paz da ONU, conforme afirmado por Rosas & Carvalho (2022, p.369).

Perante o crescente poderio chinês, os Estados Unidos passaram a utilizar a estratégia de “*rebalance toward Asia*” (Saunders, 2013), a qual pretende destacar a maior prioridade da região asiática dentro da política global dos EUA, o que também sugere a transferência de recursos e atenção estratégica do Oriente Médio e da Europa para a Ásia. Assim, conforme Hagel (2014) afirma, a estratégia é de reequilíbrio dos Estados Unidos entre Atlântico e Pacífico, reconsiderando de 50/50 para 40/60, respetivamente, em 2020.

Acresce a tudo isto, o facto de a China ter conseguido a integração económica regional da Ásia Oriental, que acaba por integrar também o Pacífico Sul e a Austrália. Como refere Gaspar (2013, p.11), a China formou um “complexo de segurança regional”, consolidando-se como “centro das interações estratégicas e securitárias do conjunto dos estados regionais”.

Evan S. Medeiros (2009, in Barrantes, 2016, p.21) relaciona ainda cinco objetivos principais do interesse económico e diplomático chinês na expansão mundial, que segundo ele, tem três prioridades diplomáticas a longo prazo: “a defesa da soberania e integridade territorial; o desenvolvimento económico e o respeito e estatuto Internacional”:

- i) Desenvolver a China economicamente;
- ii) Tranquilizar a comunidade internacional;
- iii) Contrariar coerções;
- iv) Expandir e diversificar o acesso aos recursos energéticos;
- v) Reduzir o espaço internacional de Taiwan.

Sendo assim, analisaremos a seguir a Nova Rota da Seda, uma das principais políticas implementadas pela China, consolidando todos os objetivos acima descritos com o propósito de atingir a maior relevância e poder no contexto económico mundial.

### 4.3 Nova Rota da Seda

O projeto da “Nova rota da seda” foi citado pelo presidente da China, Xi Jinping pela primeira vez no ano de 2013, com a nomenclatura oficial de “*Belt and Road Initiative*”, também conhecida como “*One Belt, One Road*” (OBOR). O projeto tem como objetivo principal a cooperação entre os Estados para com a China, estabelecendo os seguintes princípios: “confiança mútua, igualdade, inclusão e aprendizagem mútua, e cooperação ganha-ganha” (Miller, 2019, p.30).

Com esta iniciativa, busca a implementação de infraestruturas e investimentos em energia, meio ambiente e tecnologia, estabelecendo uma política geoeconômica que se fundamenta em desenvolvimento e cooperação, com a previsão de alcançar 65 países, num total de 4.400 milhões de pessoas.

A “Nova rota da seda” tem como objetivo seguir as políticas da “Rota da Seda”, que era a maior rota comercial do mundo, ligando o Oriente à Europa desde a Dinastia Han. Durante mais de 1500 anos, essa rota foi a via de intercâmbio cultural, comercial e científico entre a Ásia e o Ocidente. Com este projeto, a China quer recuperar o orgulho nacional, restabelecendo o poderio antigo.

De acordo com a Figura 1, podemos observar as rotas utilizadas e a abrangência da Rota da Seda durante esse período, trazendo como consequências a interculturalidade e o avanço econômico entre ambas as regiões.



**Figura 1: As rotas da Seda**

Fonte: <https://www.brasildefatorj.com.br/2019/10/25/o-que-e-a-nova-rota-da-seda-e-quais-serao-os-impactos-para-a-america-latina>.



A centralidade estratégica da Base das Lajes pode tornar-se um dos pontos fulcrais da Nova Rota da Seda, ao ligar o Pacífico Sul e África à Europa, de maneira mais ágil e com retornos muito positivos para Portugal.

## Capítulo 5. A Base das Lajes em disputa?

No contexto do presente trabalho, importa ter em conta a importância quer dos EUA, quer da China, como parceiros económicos e estratégicos de Portugal.

Segundo dados do Banco Mundial<sup>18</sup>, no caso dos Estados Unidos, é o 5º maior destino das exportações portuguesas, com 4,97% das exportações, em um total de 3 mil milhões de dólares no ano de 2020, atrás apenas da Espanha (\$15967 mil milhões), a França (\$8,35 mil milhões), a Alemanha (\$7,26 mil milhões) e Reino Unido (\$3,05 mil milhões). Os Estados Unidos são, portanto, o principal mercado destino das exportações portuguesas fora da União Europeia, sendo que a balança comercial com Estados Unidos tem sido positiva para Portugal. Já no caso da China, este ocupa o 15º lugar, representando 1,06% das exportações portuguesas, com um total de 649 milhões de dólares.

Já quanto às importações de Portugal, no ano de 2020, a China ocupa 6ª posição, representando 4,5% das importações, com 3,5 mil milhões de dólares, enquanto os Estados Unidos representam o 10º lugar, com 1,81%, com 1,43 mil milhões de dólares.

No caso de Portugal em relação à China, apesar das exportações crescerem mais que as importações nos últimos anos, o saldo da balança comercial ainda é negativo para Portugal.

Estes dados comprovam a importância dos EUA e da China para a economia nacional, sendo que o interesse na Base das Lajes pode estar associado a uma tentativa de reforçar as ligações económicas, políticas e diplomáticas com o Estado português, tanto pela pertença de Portugal à União Europeia, como pela dimensão do mundo que “fala português”.

O presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa, manifestou a concordância de Portugal em relação à iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota” e a disponibilidade nacional para expandir uma estreita cooperação com a China em vários campos, nomeadamente na área dos transportes e construção de portos” (Shan, 2018, p. 67).

A par disto, a Base das Lajes, devido à sua localização geográfica privilegiada nos Açores, tem efetivamente sido utilizada como um ponto de conexão estratégico para a instalação de cabos submarinos. Esses cabos facilitam as comunicações entre a Europa, os Estados Unidos, a América Latina e outras regiões, proporcionando maior capacidade de transmissão de dados e internet. A instalação de cabos submarinos é de grande importância estratégica no contexto das comunicações globais. Esses cabos são essenciais para a transmissão de dados e informações entre continentes e desempenham um papel crucial na conectividade internacional. A localização geográfica de Portugal, incluindo as Ilhas dos

---

<sup>18</sup> Informação disponível em: <http://wits.worldbank.org>. Consultado a 10 de fevereiro de 2023.

Açores, é considerada vantajosa para a instalação e manutenção desses cabos, o que pode ter implicações económicas e estratégicas positivas para o país (Campos, 2022).

## 5.1 EUA e Portugal

Há uma forte interligação entre Portugal e os Estados Unidos, principalmente no que diz respeito à Base das Lajes, com o primeiro consulado dos Estados Unidos nos Açores e a aliança efetuada entre os dois países em relação à NATO.

No entanto, com a presidência norte-americana, sob comando de Donald Trump, desde 2017, deve notar-se tanto o distanciamento geral dos EUA no que respeita à política internacional, quanto à política de ênfase nacionalista, que pretende apenas consolidar políticas internas nesse país, reavaliando as políticas internacionais e distanciando-se da diplomacia e das negociações internacionais, em contraciclo com as políticas anteriores no contexto internacional.

Assim, apesar da sua importância histórica estratégica para os EUA, a Base das Lajes tem sido apenas um instrumento a ser considerado em casos de emergência do Estado norte-americano, sem ter em conta o interesse português, nem qualquer tipo de contrapartidas.

Contudo, devido aos acordos já existentes entre Portugal e os Estados Unidos, que facilitaram o estreitamento histórico-diplomático das relações entre estes países, qualquer decisão de negociação da Base das Lajes com a China, poderá provocar distanciamento e possíveis conflitos diplomáticos entre Portugal e EUA.

## 5.2 China e Portugal

Há relações importantes entre Portugal e China, tendo os dois países estatuto de parceiros estratégicos desde 2015, a nível de grandes países europeus. Além disso, a relação ficou mais estreita através de Macau e do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os países de língua portuguesa.

A presença do investimento chinês é cada vez mais importante, no contexto económico português, conduzindo à intensificação das relações bilaterais entre os dois países.

Portugal estreita também as suas relações com a China ao integrar, como acionista, o Banco Asiático de Desenvolvimento e Infraestrutura, que irá rivalizar com o Banco Mundial, sendo que o Banco Asiático visa promover o investimento no setor dos transportes, energia, telecomunicações e demais infraestruturas nos países em desenvolvimento da região asiática.

Ao longo da recolha e processo de desenvolvimento deste trabalho demos conta da grande atuação da China e de sua relevância a nível mundial cada vez mais expressiva.

A necessidade e atualidade deste estudo foi progressivamente ficando mais evidente nos discursos dos decisores políticos, consubstanciados nos seguintes fatores: o temor dos vizinhos asiáticos, a presença militar chinesa intensiva nas missões da ONU, a constante presença chinesa nas negociações sobre as alterações climáticas, a atenção dada pelos norte-americanos quanto ao desenvolvimento económico e militar chinês.

Durante uma entrevista concedida ao jornal chinês “Diário do Povo”, em 2016, Marcelo Rebelo de Sousa “realçou que ambos os países têm um grande espaço para complementaridade e cooperação na iniciativa “Uma Faixa, Uma Rota” e, em particular, a Rota da Seda Marítima que atravessa a costa africana e o Mar Mediterrâneo, bem como na “plataforma de interligação” que liga a Europa à China. Portugal pretende ser um ponto estratégico na Rota da Seda Marítima, diversificando as áreas de cooperação entre as duas partes, em particular no comércio marítimo, já que a sua capacidade e importância como “porta de entrada” da Europa constituem uma oportunidade para atrair investimentos e parceiros chineses” (Shan, 2018, p. 66).

A China demonstra, portanto, um papel progressivamente mais relevante como ator das relações internacionais, com participação nas mais relevantes instituições multilaterais do mundo.

Couto (citado por Rodrigues, 2002 p. 29) classifica o sistema internacional como unipolar, unipolar a nível militar e multipolar a nível económico. Segundo este, é no plano militar que assenta a uni polarização dos Estados Unidos.

Além disso, afirma que o desenvolvimento do governo chinês é insuficiente para pôr em causa o sistema unipolar (o qual sustenta a supremacia militar, económica, política, diplomática e tecnológica dos EUA). Mas a China, com o desenvolvimento militar, procura enfrentar essa uni polarização norte americana existente Couto (2000, p.29).

Na China, a importância do tempo deve-se ao conceito de “rejuvenescência nacional” (Zermin, 1992 como citado em Barrantes, 2016). Já os EUA, desde o final da Guerra Fria, assumem o lugar de potência unipolar, sendo que as movimentações das relações internacionais mostram uma competição com a China no contexto internacional atual.

Ao abordar estes dados verifica-se que a China tem beneficiado, de forma significativa, do investimento em e com Portugal, sendo que os dados apontam que se trata de um dos piores parceiros comerciais (de acordo com a balança comercial), enquanto que a balança comercial com os EUA regista um balanço favorável a Portugal. O saldo comercial em 2018 referente aos EUA e à China era de:

**Tabela 1 - Saldo comercial em 2018 referente aos EUA e à China**

<b>Exportações e Importações de Bens e Serviços 2018</b>			
<b>Valores em milhões euros</b>	<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>	<b>Saldo Exp-Imp</b>
China	938	2701	-1763
EUA	4902	2557	2345

Fonte: Ralha (2020, online)

No ano de 2018 os EUA foram o 5º destino das exportações portuguesas, ao passo que a China foi o 15º.

**Tabela 2 – Exportações e importações em 2018 referente aos EUA e à China**

<b>Valores em milhões euros</b>	<b>Total Exportações</b>	<b>Total Importações</b>	<b>Cobertura Exp-Imp</b>
Portugal	57807	75364	77%
Peso China	1,6%	3,6%	-53%
Peso EUA	8,5%	3,4%	209%

Fonte: Ralha (2020,online)

No entanto, é válido realçar que as relações comerciais entre países não são isentas de desafios e potenciais desequilíbrios. Entende-se que o aumento do investimento chinês em Portugal pode levar a dependências económicas ou aquisições estratégicas em setores-chave. É importante que os governos e as instituições portuguesas adotem uma abordagem cautelosa e garantam que os investimentos chineses sejam transparentes e estejam em conformidade com as leis e regulamentos locais.

Quanto aos EUA são, historicamente, um aliado de Portugal e têm uma relação comercial importante. No entanto, as dinâmicas comerciais entre países evoluem com o tempo, e cada parceiro comercial traz as suas próprias oportunidades e desafios. Os Estados Unidos têm uma economia poderosa e são um importante destino para as exportações portuguesas. Além disso, a cooperação em áreas como tecnologia, ciência e educação também desempenha um papel crucial nas relações bilaterais.

## Considerações finais

“Se o futuro parece incerto, o presente continua a não permitir pausas ou períodos de reflexão prolongados... Senão podemos prever o futuro, podemos, pelo menos, perspectivá-lo, criando um conjunto de soluções passíveis de serem adotadas...” (Costa, 2019, p. 21).

Do ponto de vista estritamente jurídico Portugal pode, unilateralmente, revogar o Acordo que mantém com os EUA, comunicando tal decisão com antecedência de um ano, nos termos e para os efeitos previstos no artigo X do referido Acordo.

Apesar do desinteresse e desinvestimento dos EUA, nos últimos tempos, o contexto atual de guerra, permite concluir que, pelo menos a curto prazo, o Acordo se vai manter, no sentido de apoiar eventuais ações da NATO, se tal intervenção se tornar necessária. No entanto continua a estar presente na comissão bilateral que reúne semestralmente, sendo estas reuniões condição “*sine qua non*” para a manutenção do Acordo, onde pode renegociar contrapartidas para Portugal. Foi reflexo desta vontade de manter as boas relações na última reunião de maio de 2023.

Seja qual for a decisão adotada, importa é que o Estado português possa averiguar se a manutenção do Acordo de cooperação e defesa com os EUA, mantendo o *status quo ad eterno*, aproveita a Portugal, se existe qualquer vantagem em manter esta situação ou se, sendo os Açores um ponto de passagem da nova rota da seda, que permitirá a Portugal ter um papel relevante nas futuras rotas comerciais a nível internacional, equacione a possibilidade de dar outro destino à Base das Lages.

Ainda que se mantenha o Acordo, a seu tempo será objeto de estudo e negociação entre as duas partes, por forma a permitir adendas onde possa ser incluído o retorno para Portugal de qualquer tipo de vantagem.

A viragem do século criou as condições para a emergência de uma grande Ásia, em simultâneo com o reconhecimento e ressurgimento da China. No futuro, a China dificilmente desistirá dos seus intentos e a localização das Lajes é um ponto estratégico no estabelecimento da “Nova Rota da Seda”, projeto que faz parte da sua política externa e expansionista, quer económica, quer militar. Contudo, a renegociação do Acordo, continua a ser um assunto premente e atual.

Pese se tenha verificado que o fim do período da Guerra Fria não tenha representado a implementação da Paz Kantiana na Ásia, verificou-se um intervalo Lockeano, fruto de uma maior presença dos EUA e assente na existência de um claro ciclo de desenvolvimento económico (Gaspar, 2013).

Mais recentemente, o comandante norte-americano da Base das Lajes, Brian Hardeman, considera que a infraestrutura, nos Açores, tem uma “ótima localização” para prestar apoio à Ucrânia, se assim for decidido (Agência Lusa, 2023).

Em suma, pode salientar-se a posição de Portugal em relação às bases militares dos EUA, como a Base das Lajes nos Açores, numa fase de transição da ordem internacional é um assunto complexo e estratégico. A redistribuição de poderes que acompanha o crescimento da China e o fortalecimento do bloco China-Rússia têm implicações importantes para a política externa de Portugal.

Portugal historicamente mantém uma relação próxima com os Estados Unidos, sendo um aliado e membro da NATO. A presença das bases militares americanas, como a Base das Lajes, tem sido considerada estrategicamente relevante para os interesses de defesa e segurança de Portugal, bem como para os interesses dos EUA na região do Atlântico.

No entanto, a ascensão da China e o realinhamento geopolítico estão a provocar mudanças nas dinâmicas internacionais, o que pode levar Portugal a repensar a sua posição em relação às bases dos EUA. À medida que a China aumenta a sua presença e influência global, alguns países podem optar por ajustar as suas políticas e relações internacionais para se adaptarem à nova ordem geoestratégica.

É importante ressaltar que as decisões relacionadas às bases militares e à política externa são tomadas com base numa série de fatores, incluindo considerações de segurança, geopolítica, economia e relações bilaterais. Portanto, a forma como Portugal se posicionará em relação às bases com os EUA dependerá de uma avaliação cuidadosa desses fatores em constante evolução.

## Referências bibliográficas

Agência Lusa (2009, 3 de abril). *EUA: Obama chega a França para participar na cimeira da NATO*. Recuperado de: <https://visao.sapo.pt/lusa/2009-04-03-eua-obama-chega-a-franca-para-participar-na-cimeira-da-natof50332>.

Agência Lusa (2011, 8 de junho). *NATO: Portugal alcançou os objetivos que tinha definido...* Recuperado de: <https://visao.sapo.pt/lusa/2011-06-08-nato-portugal-alcancou-os-objetivos-que-tinha-definidof607061>.

Agência Lusa (2011, 3 de outubro). *Defesa: Aguiar-Branco estreia-se esta semana em reuniões ministeriais da NATO com encontro bilateral com homólogo dos EUA*. Recuperado de: <https://visao.sapo.pt/lusa/2011-10-03-defesa-aguiar-branco-estreia-se-esta-semana-em-reunioes-ministeriais-da-nato-com-encontro-bilateral-com-homologo-dos-euaf625553>.

Agência Lusa (2011, 4 de outubro). *Afeganistão/10 anos: A guerra que ameaçou o futuro da NATO*. Recuperado de: <https://visao.sapo.pt/lusa/2011-10-04-afeganistao10-anos-a-guerra-que-ameacou-o-futuro-da-natof625732>.

Agência Lusa (2011, 1 de setembro). *Afeganistão: Pelo menos 12 mortos em atentado em base da NATO*. Recuperado de: <https://visao.sapo.pt/atualidade/mundo/2012-09-01-afeganistao-pelo-menos-12-mortos-em-atentado-em-base-da-natof683939>.

Agência Lusa (2014, 24 de julho). *Presidente chinês na Terceira para visita de 8 horas. Diário de Notícias*. Recuperado de: <https://www.dn.pt/politica/presidente-chines-na-terceira-para-visita-de-8-horas-4044408.html>.

Agência Lusa (2023, 5 de maio). *Comandante diz que base das Lajes tem "ótima localização" para eventual apoio à Ucrânia*. Recuperado de: <https://www.acorianooriental.pt/noticia/comandante-diz-que-base-das-lajes-tem-otima-localizacao-para-eventual-apoio-a-ucrania-350301>.

Agência Lusa (2023, 10 de maio). *Apoio à Ucrânia e segurança alimentar abordados em reunião entre Portugal e EUA*. Recuperado de: <https://observador.pt/2023/05/10/apoio-a-ucrania-e-seguranca-alimentar-abordados-em-reuniao-entre-portugal-e-eua>.

Alves, D. B. (2019, 30 de janeiro). *Portugal, a NATO e o mar: os primeiros 70 anos*. Recuperado de <https://observador.pt/opiniao/portugal-a-nato-e-o-mar-os-primeiros-70-anos>.

Andrade, L. (2013). *Os Açores, a política externa portuguesa e o Atlântico*. Lisboa: Letras Lavadas.

Andrade, L. D. (2002). *Os Açores e os desafios da política internacional*. Ponta Delgada: Assembleia Legislativa Regional dos Açores.

Aron, R. (1964). *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy.

Arrighi, G. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo, SP: Editora Unesp.

Arrighi, G. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Editora Unesp.

Barrantes, F. J. P. (2016). *A política externa da República Popular da China e o papel da vertente militar na consecução dos seus objectivos* (Dissertação de Doutoramento). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Berenguer, M. (2016, 12 de outubro). *A base das Lajes interessa à China?* Recuperado de: <https://www.publico.pt/2016/10/12/politica/noticia/a-base-das-lajes-interessa-a-china-1747041>.

Bessa, M. (2001). *O olhar de Leviathan: Uma introdução à Política Externa dos Estados Modernos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Brzezinski, Z. (1987). *EUA x URSS: o grande desafio*. Rio de Janeiro, RJ: Editorial Nórdica.

Caeiro, A. (2013). *Novas coisas da China*. Lisboa: D. Quixote.

Campos, A. (2022, 13 de dezembro). *Telecomunicações: Anacom transfere €35,8 milhões do 5G para a IP arrancar com novo cabo submarine*. Recuperado de: <https://expresso.pt/economia/2022-12-13-Telecomunicacoes-Anacom-transfere-358-milhoes-do-5G-para-a-IP-arrancar-com-novo-cabo-submarino-42c541af>.

Carson, H. & Howard, M. (2020, 21 dezembro). *Expansion of Chinese Interests in Portugal and the North Atlantic*. Recuperado de: <https://www.counterterrorismgroup.com/post/expansion-of-chinese-interests-in-portugal-and-the-north-atlantic>.

Costa, B. F. (2019). *Quo Vadis Europa—A Encruzilhada Europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.

Couto, A. C. (1988). *Elementos de estratégia: apontamentos para um curso*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Duarte, S. (2011). Política de Cooperação Portuguesa. *Revista Militar*, 63(4), 537-555.

Duchêne, F. (1973) The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In Kohnstamm, M. and Hager, W. (eds) *A Nation WritLarge? ForeignPolicy Problems before the Community*. London: Macmillan.

Ferguson, Y. & Mansbach, R. (2004). *Remapping Global Politics: History's Revenge and Future Shock*. Cambridge: University Press.

Fernandes, A. (2009). A Estratégia e as Relações Internacionais. *Nação e Defesa*, 122, 151-172.

Ferreira, J. M. (1990). A ratificação portuguesa do Tratado do Atlântico. *Política Internacional*, (1), 55-157.

Figueiredo, L. (2011). As Operações de Apoio à Paz e a Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. *IDNBrief*, P2-P17.

Freire, M. R. (2015). *Política externa: as relações internacionais em mudança (2ª ed)*. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.

Freire, M. R., & Vinha, L. D. (2011). Política externa: modelos, actores e dinâmicas. *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 13-54.

Garcia, F. (2008). A Participação Portuguesa nas Missões Militares: Iraque, Afeganistão e Líbano. *Nação e Defesa*, 121(3), 177-209.

Gaspar, C. (2010). O conceito estratégico da Aliança Atlântica. *Nação e Defesa*, 126(5), 9-36.

Gaspar, C. (2013, 29 de dezembro). *1973-1993-2013: As dobras do tempo*. Recuperado de <https://www.publico.pt/2013/12/29/politica/noticia/197319932013-as-dobras-do-tempo-1617799>.

Gomes, R. (2014). *Importância geopolítica e geoestratégica da Base das Lajes nas Relações Transatlânticas Portugal-Estados Unidos da América. Subsídios para a sua compreensão* (Doctoral dissertation, Academia Militar. Direção de Ensino).

Guérin-Pace, F. (2006). Sentiment d'appartenance et territoires identitaires. *L'Espace Géographique*, 4(35), 298-308.

Hay, C. (2016). *Good in a crisis: The ontological institutionalism of social constructivism*. New Political Economy. Recuperado de: [https://eprints.whiterose.ac.uk/96458/5/WRRO\\_96458.pdf](https://eprints.whiterose.ac.uk/96458/5/WRRO_96458.pdf).

Herrigel, G. (1993). Identity and Institutions: The Social Construction of Trade Unions in the United States and Germany in the 19th Century. *Studies in American Political Development*, 7(2), 371 – 394.

Hung, D., Lim, S. H., & Jamaludin, A. B. (2010). Social constructivism, projective identity, and learning: case study of Nathan. *Asia Pacific Education Review*, 12(2), 161–171. doi:10.1007/s12564-010-9116-y.

Hurd, I. (2008). Constructivism. In Reus-Smit, C.; Snidal, D. (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 298-316). Oxford: Oxford University Press.

Jackson, R. & Sorensen, G. (2006). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford.

Júnior, M. (2015). *Inovação, competição internacional e transição hegemônica: a política científico-tecnológica dos Estados Unidos para evitar o declínio no século XXI*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp).

Kaarbo, J. (2017). Personality and International Politics: insights from existing research and directions for the future. *ERIS*, 4(2+3), 20-38.

Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Kessinger, H. (1995). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.

Kochis, D. (2020, 3 dezembro). *Lajes Field: Why This Airbase Is Important to U.S. Strategic Interests*. Recuperado de: <https://www.heritage.org/global-politics/report/lajes-field-why-airbase-important-us-strategic-interests>.

Kowsmann, P. (2013, 29 de março). *Portugal Rattled as U.S. Military Pares Back*. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324789504578384482465801050>.

Lapid, Y. & Kratochwil, F. (1996). Revisiting the “National”: Toward an identity agenda in neorealism? in Y. Lapid & F. Kratochwil (Eds.) (1996), *The return of culture and identity in IR theory* (pp. 105-126). London: Lynne Rienner Publishers.

Lopes, J. (2004). *A Economia Portuguesa do século XX*. Imprensa de Ciências Sociais.

Lara, A. S. (2015). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão* (8.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Lopes, M. A. (2023, 11 de Abril). Portugal participou com mais de 2.400 militares em missões internacionais em 2022. Recuperado de <https://observador.pt/2023/04/11/portugal-participou-com-mais-de-2-400-militares-em-missoes-internacionais-em-2022>.

Magalhães, C. (2005). *Manual diplomático: direito diplomático, prática diplomática* (5.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Bizâncio.

Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-258.

Marten, K. (2023). NATO enlargement: evaluating its consequences in Russia. In *Evaluating NATO Enlargement: From Cold War Victory to the Russia-Ukraine War* (pp. 209-249). Cham: Springer International Publishing.

Meerts, P. (2015). *Diplomatic Negotiation Essence and Evolution*. Recuperado de: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Diplomatic Negotiation Web 2015.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Diplomatic%20Negotiation%20Web%205.pdf).

Mendes, F. P. & Coutinho, N. C. (2014). *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Miller, T. (2019). *China's Asian dream: Empire building along the new silk road*. Londres: Bloomsbury Publishing.

Morgenthau, H. (1978). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.

NATO (2013). *Washington Treaty*. Recuperado de: <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.

NATO (2022, 2 setembro). *Founding treaty*. Recuperado de: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67656.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm)

Nicau, R., Junqueira, J. & Pires, R. (2009). *O Exército nos trilhos da Cooperação*. Lisboa: Prefácio.

Nogueira, F. (2000). *O Estado Novo, 1933-1974*. Lisboa: Livraria Civilização Editora.

Nye, S. N. (2011). *The future of power*. New York: Public Affairs.

Onuf, N. (1998). Constructivism: A User's Manual. In: Kubáľková et al. (orgs.) *International Relations in a Constructed World* (pp. 58-78). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Pelkmans, M. (2006). *Identity, Religion, and Modernity in the Republic of Georgia*. New York: Cornell University Press.

Rumelili, B. (2004). Constructing Identity and Relating to Difference: Understanding the EU's Mode of Differentiation. *Review of International Studies*, 30(1), 27-47.

Sandel, M. (2016). *O que o dinheiro não compra: Os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Pacheco, A. (2019). *A Missão Diplomática Bilateral Permanente: Considerações, Estatuto e Violações (Artigo 22º da Convenção de Viena Sobre Relações Diplomáticas)*. Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica. Universidade de Lisboa: Faculdade de Direito.

Pereira, P. (2018, 24 de setembro). *A Política Externa Portuguesa*. Recuperado de <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/politica-externa>.

Pires, A., Duarte, A. & Reis, B. (2015). O Poder dos Pequenos e Médios Estados na Grande Guerra: Comparação Portugal-Brasil. *IDNBrief*, P2-P15.

Quivy R. & Campenhoudt, L. V. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ralha, J. (2020, 26 de novembro). *Portugal-EUA e Portugal-China: qual é o melhor parceiro comercial*. Recuperado de: <https://observador.pt/opiniao/portugal-eua-e-portugal-china-qual-e-o-melhor-parceiro-comercial>.

Reis, L. (2017). *A Construção do Ator Securitário Europeu: A Hora das Escolhas*. Lisboa, Portugal: Chiado.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008. Recuperado de: <https://dre.tretas.org/dre/229895/resolucao-do-conselho-de-ministros-39-2008-de-28-de-fevereiro>.

Risse, T. (2004). Social Constructivism and European Integration. In: Diez, T. & Wiener, A. (eds.), *European Integration Theory* (pp. 157-176). Oxford University Press.

Rodrigues, R. (2004). *Dinâmicas económicas e política externa portuguesa nos países não lusófonos da SADC (1975-2002)*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Universidade Técnica de Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.

Sá, T. M. D. (2016). Os Estados Unidos e os Açores: A Base das Lajes e o retraimento americano. *Relações Internacionais (R: I)*, (51), 57-74.

Santos, V. (2009). *Cooperação e Conflito*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Saunders, P. C. (2013, August). The rebalance to Asia: US-China relations and regional security. In *Strategic Forum* (No. 281, p. 1). National Defense University Press.

Shan, L. (2018). *Comparação entre a Rota da Seda e Uma Faixa e Uma Rota* (Doctoral dissertation).

Tavares, T. H. L. (2021) *Uma leitura construtivista sobre a identidade social britânica durante o Brexit* (Master dissertation). Covilhã: UBI.

Teixeira, N. S. (1999). Portugal e a NATO: 1949-1999. *Nação e Defesa*.

Teixeira, N. (2017). *Portugal e a integração europeia, 1974-2015: uma introdução histórica*. Recuperado de: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28645/1/ICS\\_ACPinto\\_Europeizacao\\_LEN.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/28645/1/ICS_ACPinto_Europeizacao_LEN.pdf).

The Herald News (2023, 5 de maio). *Lajes air base strategic to US, may see increase in military personnel in the future*. Recuperado de: <https://eu.heraldnews.com/story/news/local/ojornal/2023/05/05/azores-air-base-strategic-to-us-lajes-may-see-increase-in-american-military-personnel/70189228007>.

Tomé, L. (2010). Portugal-Born to NATO. *Limes—Rivista Italiana di Geopolitica*, 109-116.

Tomé, L. (2021) *Mares da China: disputas e dilemas à luz da ressurgência chinesa* in Academia da Marinha – Memórias 2020, Volume L. Lisboa: Edições da Academia da Marinha, 155-180.

Tomé, L. (2021). A grande estratégia da China de Xi Jinping: objetivos, poder nacional abrangente e políticas. *Relações Internacionais (R: I)*, (71), 105-134.

Vegar, J. (1998). *Bases estrangeiras e aliadas*. Recuperado em: [https://www.janusonline.pt/arquivo/1998fa/1998fa\\_3\\_12.html](https://www.janusonline.pt/arquivo/1998fa/1998fa_3_12.html).

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.

Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 2). University of California press.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88, 384–96.

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics* (Vol. 67). Cambridge University Press.

Wendt, A. (2004). The state as person in international theory. *Review of international Studies*, 30(2), 289-316.

Zakaria, F. (2008). *O mundo pós-americano*. Editora Companhia das Letras.