

# União Europeia menos atlântica? Uma inquietação portuguesa

*José Palmeira*

*Professor Auxiliar, Universidade do Minho<sup>(1)</sup>*

**RESUMO:** A retirada do Reino Unido da União Europeia e o unilateralismo norte-americano promovido pela Administração Trump podem ter consequências na aliança transatlântica que garantiu a paz na Europa nos últimos 75 anos. Pela sua centralidade geopolítica no eixo euro-atlântico, Portugal é dos países mais ameaçados em termos de interesse nacional pelas transformações ocorridas no sistema internacional. Tradicional aliada dos britânicos e norte-americanos, a diplomacia portuguesa teme que a União Europeia se “continentalize”, em torno do eixo franco-alemão, acentuando a periferia do país no contexto europeu. O cenário é possível e ocorre num contexto internacional marcado pela consolidação da China como ator global e da Rússia como “perturbador continental”, para além dos efeitos negativos provocados por uma pandemia à escala universal. Em causa estão a segurança e a defesa europeias e o contexto específico do Atlântico, onde a conjugação de duas realidades – Brexit e unilateralismo norte-americano – alteram o xadrez geopolítico, com repercussões na União Europeia e em países euro-atlânticos, como Portugal.  
**Palavras-chave:** Atlântico, Brexit, Portugal, União Europeia, unilateralismo norte-americano.

**RESUMEN:** La salida del Reino Unido de la Unión Europea y el unilateralismo estadounidense promovido por la Administración Trump podrían tener consecuencias para la alianza transatlántica, que ha garantizado la paz en Europa durante los últimos 75 años. Por su centralidad geopolítica en el eje euroatlántico, Portugal es uno de los países más amenazados en términos de interés nacional por las transformaciones que se produjeron en el sistema internacional. Aliada tradicional de británicos y estadounidenses, la diplomacia portuguesa teme que la Unión Europea se “continentalice” en torno al eje franco-alemán, acentuando la periferia del país en el contexto europeo. El escenario es posible y se da en un contexto internacional marcado por la consolidación de China como actor global y Rusia como “disruptor continental”, además de los efectos negativos provocados por una pandemia a escala universal. Está en juego la seguridad y defensa europea y el contexto específico del Atlántico, donde la conjunción de dos realidades - Brexit y unilateralismo norteamericano - alteran el ajedrez geopolítico, con repercusiones en la Unión Europea y en países euroatlánticos, como Portugal.  
**Palabras clave:** Atlántico, Brexit, Portugal, União Europeia, unilateralismo norte-americano.

**ABSTRACT:** The withdrawal of the United Kingdom from the European Union and the American unilateralism promoted by the Trump Administration may have consequences for the transatlantic alliance that has guaranteed peace in Europe over the past 75 years. Due to its

(1) É doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Universidade do Minho (Portugal), onde é Professor Auxiliar e membro do Centro de Investigação em Ciência Política. É diretor da Licenciatura em Relações Internacionais e integra a direção da Seção de Estudos Europeus da Associação Portuguesa de Ciência Política.

geopolitical centrality on the Euro-Atlantic axis, Portugal is one of the countries most threatened in terms of national interest due to the transformations that occurred in the international system. A traditional ally of the British and Americans, Portuguese diplomacy fears that the European Union will “continentalize” around the Franco-German axis, accentuating the country’s periphery in the European context. The scenario is possible and occurs in an international context marked by the consolidation of China as a global player and Russia as a “continental disruptor”, in addition to the negative effects caused by a pandemic on a universal scale. At stake are European security and defense and the specific context of the Atlantic, where the combination of two realities - Brexit and North American unilateralism – alter geopolitical chess, with repercussions in the European Union and in Euro-Atlantic countries, such as Portugal. **Keywords:** *Atlantic, Brexit, Portugal, European Union, North American unilateralism.*

## Introdução

---

O ano de 2016 fica assinalado por dois atos que vão alterar profundamente os destinos da Europa. Um referendo interno no Reino Unido (RU) aprova, por maioria, a sua retirada da União Europeia (UE) e, nos Estados Unidos da América (EUA), o candidato republicano é eleito presidente com a promessa de romper com os acordos multilaterais que alega serem negativos para o seu país. O Brexit concretiza-se no início de 2020 e Donald Trump materializa o unilateralismo norte-americano.

A solidez da Aliança Atlântica que garantiu 75 anos de paz à Europa é questionada e o elo atlântico da UE fica fragilizado com a saída dos britânicos. Portugal é um dos atlantistas europeus e por isso a sua diplomacia teme pela robustez deste pilar no seio da União. Como se chegou até aqui? Qual a possível consequência para a União Europeia? E Portugal, geopoliticamente euro-atlântico, verá o seu interesse estratégico afetado?

Estas algumas questões para as quais se procura resposta numa análise de carácter geopolítico e estratégico - com recurso a fontes documentais e bibliográficas -, que tem igualmente em conta uma conjuntura internacional marcada pela influência chinesa e a afirmação da Rússia e pelos efeitos de uma pandemia com consequências sanitárias, económicas e sociais.

## 1. Brexit e Trump

---

A União Europeia é herdeira das comunidades europeias dos anos 50 do século passado que nasceram como um instrumento de paz num continente poucos anos antes exacerbado por um conflito político e militar. Dos destroços da guerra à união dos seus povos debaixo de uma alta autoridade comum (do lado ocidental) foi um pequeno passo que se foi consolidando através de um processo de aprofundamento da integração (económica) e de alargamento do número de Estados membros.

Para a recuperação económica foi fundamental a ajuda financeira norte-americana, através do Plano Marshall, concretizado através da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 1948, que juntou países que antes estiveram em lados opostos das trincheiras.

O envolvimento norte-americano nos assuntos europeus acentuou-se também na perspectiva político-militar, com a instituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO), em 1949, que haveria de ter um contraponto no leste, com o Pacto de Varsóvia.

Divididos entre defensores da integração (nas Comunidades) e céticos da mesma (unidos na Associação Europeia de Comércio Livre – AECL/EFTA – lançada em 1959), os europeus ocidentais foram convergindo em torno das Comunidades, com relevo para o Reino Unido, ainda nos anos 70.

A queda do muro de Berlim, em 1989, e a implosão da União Soviética, em 1991, com a consequente dissolução do Pacto de Varsóvia, simbolizaram o fim da guerra fria e de uma ordem internacional bipolar, conduzindo à pan-europeização da União Europeia que através do Tratado de Maastricht, celebrado em 1992, lançou as bases de uma União Económica e Monetária, com uma moeda única (euro) e o alargamento a dez novos Estados membros, maioritariamente do centro e leste, em 2004.

Com 28 membros, a União Europeia tornou-se bem menos compacta, sobretudo em momentos de crise económica e financeira (2008) ou de pressão social, como a reacção ao acolhimento de refugiados (2015), a que seguiu a decisão britânica de se retirar da UE (2016), num gesto inédito entre os membros e apenas previsto no Tratado de Lisboa (2009).

O chamado Brexit foi o corolário de uma tensão sempre latente no Reino Unido entre os defensores da integração europeia e os intergovernamentalistas, defensores de uma União “light”, estilo união aduaneira, remetendo, por exemplo, a questão da defesa para o âmbito restrito da OTAN. Nem o cenário de desmembramento do RU<sup>(2)</sup> impediu a maioria dos britânicos de, através de referendo, quebrar os laços com a UE, num processo que a Câmara dos Comuns teve dificuldade em concretizar, rejeitando sucessivos pré-acordos com a UE, negociados por dois primeiros-ministros que se sucederam no cargo. Só após a vitória maioritária dos Conservadores em eleições antecipadas foi possível a Boris Johnson fazer aprovar um acordo de saída, cujos termos definitivos ainda carece de negociação com Bruxelas.

Ao mesmo tempo, do outro lado do Atlântico, a Administração Trump desconsiderava a UE e aplaudia a decisão de Londres, numa atitude nunca vista desde os princípios da construção europeia - que de resto Washington apoiou através da OECE. Pela primeira vez um inquilino da Casa Branca punha em causa a validade do projeto europeu e abalava os alicerces da aliança atlântica, ao mesmo tempo que depreciava o multilateralismo, interrompendo, por exemplo, a negociação da parceria transatlântica de comércio e investimento (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* - TTIP), entre os EUA e a UE.

A conjugação das duas atitudes representa um rude golpe para os atlantistas europeus que vêem tanto no RU como nos EUA dois dos principais baluartes dessa coligação. É verdade que ambos permanecem membros da OTAN, mas a Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PECSO) estabelecida no âmbito da UE fica debilitada com a ausência do RU e o afastamento dos EUA da Europa unida.

---

(2) A Escócia, cujos eleitores votaram maioritariamente a favor da permanência na UE, pretende voltar a referendar a sua independência face ao RU e na Irlanda do Norte, que também votou a favor da UE, a unificação com a República da Irlanda volta a ser equacionada.

Tudo isto acontece num sistema internacional bastante complexo, onde a Rússia reemerge como “perturbador continental”, sobretudo a partir da anexação da Crimeia (2014) e da desestabilização da Ucrânia. Por outro lado, a República Popular da China assume-se, cada vez mais, como um ator à escala global, beneficiando, em várias circunstâncias, do recuo dos EUA e substituindo-o, até, como paladino do multilateralismo.

Para acentuar a crise europeia, os efeitos da pandemia da covid-19 afetaram principalmente o Velho Continente, criando neste um cenário de crise sanitária, económica e social que sendo global tem particular incidência na Europa e, dentro desta, no sul. A par de fenómenos contemporâneos na Europa, como o terrorismo global, a cibercriminalidade e a imigração ilegal, o surto pandémico de 2020 volta a evidenciar as fragilidades europeias em matéria de protecção civil e, sobretudo, a ausência de uma resposta comum eficaz, assumindo Bruxelas apenas o papel de bombeiro que jorra “euros” para cima dos problemas.

## 2. UE sem *hardpower*

É neste contexto que se revela particularmente desatualizada a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia adotada em 2016. Apesar de tudo, há aspectos que permanecem atuais e que, se evoluíram, foi no pior sentido. É o caso da constatação, já então feita, de que “neste mundo frágil que é o nosso, a capacidade de influência (*soft power*) não chega: temos de reforçar a nossa credibilidade na segurança e na defesa” (Conselho Europeu, 2016: 35).

A dependência militar europeia face aos EUA em conflitos de alta intensidade ficou demonstrada aquando da Guerra dos Balcãs (1992-1995) e voltou a evidenciar-se a propósito da intervenção militar na Líbia (2011). Se nesses dois casos houve solidariedade norte-americana, nada garante que a mesma possa continuar a existir no presente e futuro.

A Cooperação Estruturada Permanente (CEP) em segurança e defesa, lançada em 2017, por 25 Estados membros da UE, pode ser o embrião de algo mais consequente, dada a sua articulação com a Agência Europeia de Defesa e a possibilidade de recurso a Fundos Europeus de Defesa, isto num quadro de estreita colaboração com a OTAN.

O Reino Unido tinha sido um dos três países (a par da Dinamarca e de Malta) que não subscreveram a CEP, em consonância com aquilo que sempre foi o seu posicionamento conservador em matéria de europeização da política de defesa. Nesse sentido, o Brexit expurga um dos principais entraves a um consenso em torno de um maior comprometimento europeu nas questões da segurança e defesa, funcionando o eixo Paris-Berlim como motor desse desiderato. É verdade que a postura da Administração Trump também convida os europeus a um maior investimento na sua autonomia estratégica face a Washington, o que poderá ter reflexo na consistência do eixo euro-atlântico que tem sido o pilar da segurança europeia desde o fim da II Guerra Mundial.

Para além da vontade política que possa existir por parte dos 27 em aumentar a sua capacidade militar, é um facto que a opinião pública europeia não sente uma ameaça patente à sua segurança de forma a apoiar os custos inerentes ao investimento no setor da defesa. O Estado social europeu continua a estar no topo das prioridades e as crises económica e demográfica

não ajudam a alcançar taxas de crescimento que tornem negligenciável a aposta na indústria de defesa.

A esta fragilidade não é alheia a crise de liderança por que tem passado o projeto europeu, dado que nem os presidentes da Comissão Europeia nem, tão pouco, o recém-criado cargo de presidente do Conselho Europeu, foram suficientes para se imporem como porta-vozes da União, continuando a prevalecer a influência dos líderes dos maiores Estados membros, atualmente Merkel e Macron.

A vulnerabilidade europeia não se sente apenas no domínio do chamado “hardpower”, mas também em setores como as indústrias culturais e as novas tecnologias, onde a concorrência norte-americana e asiática se tem imposto de uma forma cada vez mais visível. A então denominada “Estratégia de Lisboa”, que visava, no ano 2000, tornar a União a maior potência tecnológica mundial no espaço de uma década, revelou-se um fracasso como hoje se constata amargamente. Basta ver aquilo que se passa com o acesso à tecnologia aplicada às redes de comunicação 5G e a dependência face a Washington ou Pequim<sup>(3)</sup> de um produto que, para além do seu interesse comercial, permite o acesso a informação que lhe dá um carácter estratégico no domínio da defesa nacional.

### 3. Portugal euro-atlântico

---

Na atual conjuntura europeia e atlântica Portugal é um dos países que mais poderá ter a perder em termos geopolíticos. Com efeito, o seu posicionamento periférico no contexto europeu e o carácter arquipelágico do seu território que lhe confere uma vasta zona económica exclusiva no Atlântico, torna o país vulnerável caso se acentuem pulsões “continentais” no seio da UE que reforcem o papel dos grandes Estados e a centralidade política do eixo franco-alemão.

A geoestratégia portuguesa assenta, basicamente, em três “triângulos estratégicos”, sendo um nacional (continente-Açores-Madeira), outro lusófono<sup>(4)</sup> (Portugal-Brasil-Angola) e um terceiro mundial (UE-OTAN-CPLP<sup>(5)</sup>), fruto de uma identidade europeia, atlântica e lusófona, com vocação universal (Palmeira, 2006: 198-209). Isso mesmo está consagrado no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cuja última revisão ocorreu em 2013, onde Portugal é apresentado como “uma democracia europeia e atlântica - com vocação universal mas com recursos limitados”, sendo a UE a OTAN consideradas “vitais para a segurança e defesa nacionais” e o interesse nacional considerado “inseparável do fortalecimento da CPLP” (CEDN, 2013: 12).

O CEDN evidencia a centralidade geopolítica de Portugal que enquanto “membro da UE, da OTAN e da CPLP, está no centro geográfico da comunidade transatlântica e é um elo

---

(3) A República Popular da China tem vários investimentos em Portugal, inclusivamente em sectores estratégicos, como a energia e a reserva estratégica nacional.

(4) Lusofonia é a expressão que designa o conjunto de falantes de língua oficial portuguesa.

(5) A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi instituída em 1996, com sede em Lisboa, por sete Estados: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor-Leste aderiu logo que se tornou independente (2002) e mais tarde entrou a Guiné Equatorial (2014), perfazendo os atuais nove membros.

natural nas relações entre a Europa Ocidental e a América do Norte e com a América do Sul e a África Austral, regiões com as quais se pretende aprofundar o nosso relacionamento” (CEDN, 2013: 27).

O documento estratégico português foi concebido numa altura em que o país atravessava uma grave situação financeira<sup>(6)</sup> e já nessa altura (2013) refletia que “a crise portuguesa coincide com uma crise europeia, marcada por uma incerteza crescente sobre o futuro da UE e o destino da comunidade transatlântica, os dois pilares da ordem internacional que garantem a defesa de Portugal como um Estado independente” (CEDN, 2013: 31). Apesar do tom prudente, longe estariam os seus autores de prever os desenvolvimentos futuros, designadamente a retirada do Reino Unido da UE e o unilateralismo norte-americano desencadeado pela Administração Trump.

RU e EUA são dois Estados com fortíssima ligação aos interesses portugueses em matéria de segurança e defesa. Lisboa tem com Londres aquela que é considerada uma das mais antigas alianças diplomáticas do mundo, celebrada em 1386 (Tratado de Windsor). O apoio inglês foi fundamental em diversas ocasiões para a resistência de Portugal às investidas de Castela e, mais tarde, às invasões francesas, tendo como contrapartida, por exemplo, acordos comerciais favoráveis aos ingleses, como o negócio do vinho do Porto.

Para reforçar os laços entre as coroas inglesa e portuguesa houve casamentos cruzados, como o da princesa inglesa Filipa de Lencastre com o rei português D. João I (1387) e da princesa portuguesa Catarina de Bragança com o rei inglês D. Carlos II (1662), incluindo este como generoso dote a cedência de Tânger (norte de África) e Bombaim (Índia) à Inglaterra.

Nem sempre a relação entre as duas nações foi pautada por momentos amistosos, como foi o caso do chamado “ultimato inglês” (1890) que consistiu numa ameaça militar britânica a Portugal, na sequência da alegada intenção portuguesa de ligar as suas colónias de Angola e Moçambique na África Austral à custa de possessões inglesas. Uma das consequências desse gesto foi o acentuar do desprestígio da coroa portuguesa que vinte anos depois (1910) sucumbiu aos republicanos.

A aliança luso-britânica também foi evocada a propósito da participação militar portuguesa numa fase já adiantada do primeiro conflito mundial (1917), resultando as muitas baixas nacionais então registadas na deterioração da primeira República portuguesa que em 1926 não resistiu a um golpe militar que abriu portas a um regime autoritário, conhecido como Estado Novo e que teve como protagonista António de Oliveira Salazar.

Na segunda guerra mundial a Inglaterra induziu Portugal a declara-se neutral, como de facto aconteceu, de forma a pressionar a Espanha de Franco a idêntica atitude e assim evitar a abertura de uma nova frente de guerra na Península Ibérica. Na sequência do conflito Londres também foi decisiva na entrada de Portugal como um dos doze membros fundadores da OTAN (1949), sendo o único país com um regime político ditatorial a integrar a Aliança Atlântica. O mesmo aconteceria aquando da criação da Associação Europeia de Comércio Livre, em 1959.

(6) Entre 2011 e 2014 Portugal foi objeto de um resgate financeiro que envolveu a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

## 4. Geopolítica e estratégia

A ligação de Portugal à potência marítima dominante é uma constante da sua história, também ligada aos oceanos, facto que justifica a aproximação do país aos EUA, sobretudo a partir da emergência deste como potência militar, no decurso da II Guerra Mundial. Os norte-americanos estão instalados na base militar portuguesa das Lajes, na ilha Terceira (Açores), desde 1944, tendo o acordo de cooperação e defesa entre os dois países sido renovado sucessivamente.

Foi nessa base militar que, em 2003, se realizou a cimeira que antecedeu a retaliação dos EUA contra o Iraque, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos<sup>(7)</sup>, reunindo os então líderes norte-americano (Bush), britânico (Blair) e espanhol (Aznar), tendo como anfitrião o primeiro-ministro português, Durão Barroso. Este tornar-se-ia presidente da Comissão Europeia, um ano mais tarde (2004), numa escolha que muitos associaram à necessidade de pacificar as relações entre os dois lados do Atlântico, deterioradas na sequência da divisão europeia face ao desencadear daquele conflito.

Os mandatos de Durão Barroso à frente da Comissão Europeia (2004-2014) ficaram marcados pelo início do alargamento ao leste e, do ponto de vista do ADN português<sup>(8)</sup>, pela adoção da Política Marítima Integrada da UE, em 2007, por sinal durante a presidência portuguesa da União, também assinalada pela aprovação daquele que ficou conhecido como Tratado de Lisboa, o mesmo que pela primeira vez contemplou a saída de um Estado membro (artigo 50) e que seria evocado pelo Reino Unido na sequência do referendo de 2016.

Na transição do século Portugal esteve particularmente ativo no que respeita às questões do mar, situação a que não terá sido alheira a entrada em vigor, em 1994, da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar que tinha sido assinada em Montego Bay (Jamaica), em 1982. A exposição universal de Lisboa, Expo-98, foi dedicada aos oceanos e assinalou os 500 anos da chegada à Índia da armada capitaneada por Vasco da Gama (1498). Na mesma altura, um ex-Presidente da República portuguesa, Mário Soares, presidiu à Comissão Mundial dos Oceanos e, no início do século XXI, Lisboa acolheu a sede da Agência Europeia de Segurança Marítima.

Fiel à Aliança Atlântica, que lhe dá centralidade geopolítica, Portugal acolhe o *Joint Analysis & Lessons Learned Centre* da organização, bem como o comando da *Naval Striking and Support Forces NATO* (Strikefor NATO), encontrando-se ainda em fase de instalação a Escola de Comunicações e Sistemas de Informação da OTAN. Os militares portugueses têm dado o seu contributo a diversas missões da organização, designadamente na Bósnia, Kosovo, Iraque e Afeganistão, bem como no Mediterrâneo e no Índico (golfo de Áden), aqui no âmbito do combate à pirataria (MNE<sup>(9)</sup>, 2020).

O Conceito Estratégico da OTAN, aprovado na Cimeira de Lisboa, em 2010, definiu como áreas de ação primordiais da organização a defesa colectiva, a gestão de crises e a se-

(7) A reunião das Lajes ficou conhecida como “cimeira da guerra” e a intervenção militar dos EUA e aliados foi justificada pela alegada existência de armas de destruição massiva no Iraque, o que nunca ficou provado.

(8) Portugal tem uma das maiores zonas económicas exclusivas da Europa e do mundo, devido aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e apresentou uma candidatura para alargamento da sua plataforma continental que aguarda decisão no órgão respetivo das Nações Unidas.

(9) Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) de Portugal.

gurança cooperativa. A maioria dos Estados membros da UE integra também a OTAN, daí a cooperação estabelecida pelas duas entidades, refletida na Declaração Conjunta de 2018 que enumera os casos de combate à migração ilegal, no Mediterrâneo, bem como aos ciberataques e ao terrorismo (UE-OTAN, 2018).

Portugal também estende a sua influência até ao Atlântico sul, através do “triângulo estratégico” lusófono que tem como vértices o Brasil e Angola, duas potências regionais da América do Sul e da África Austral, respetivamente. Essa cooperação desenvolve-se no seio da CPLP, em vários domínios, e particularmente no sector da defesa, desde 1998. A organização tem um Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa, sediado em Lisboa, e um Centro de Análise Estratégica, com sede em Maputo (Moçambique). No âmbito do protocolo de cooperação da CPLP no domínio da defesa, celebrado em 2006, realizam-se exercícios militares conjuntos e combinados (da série Felino), bem como ações de intercâmbio na área da formação militar. A segurança marítima é um dos principais campos da cooperação lusófona e, em 2009, foi adotada a Estratégia da CPLP para os Oceanos que contempla a criação de um Centro de Estudos Marítimos e um Atlas dos Oceanos da CPLP, bem como a troca de experiências relativas às propostas apresentadas à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas.

## 5. Centro *versus* periferia

---

Após a democratização do regime político português, em 1974, o país pôs fim à guerra colonial (1961-1974), através da descolonização que deu lugar ao nascimento de novos países em África que em 1996 ajudaram a formar a CPLP. Durante décadas virado para o ultramar e de costas voltadas para a Europa, Portugal empreendeu, em 1986, uma rotação de 180 graus na sua orientação geopolítica, integrando as Comunidades Europeias, juntamente com a vizinha Espanha.

A identidade europeia, atlântica e lusófona e a vocação universalista, também medida pela diáspora, evidencia-se na geopolítica portuguesa, não apenas pelos “grandes espaços” que integra, mas também pela influência que possa exercer em organizações internacionais relevantes. Quarenta e seis anos após a implantação da democracia, Portugal integrou, por três vezes, o Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro não permanente (1979-1980, 1997-1998 e 2011-2012), e viu um seu embaixador, José Cutileiro, ser secretário-geral da União da Europa Ocidental (1994-1999). Outro português, Diogo Freitas do Amaral, foi presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas no cinquentenário da organização (1995), e o seu conterrâneo, António Guterres, é o actual secretário-geral da Organização das Nações Unidas, chegando ao cargo em 2017. Este antigo primeiro-ministro fora dez anos Alto-Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (2005-2015), enquanto o antigo comissário europeu António Vitorino é, desde 2018, diretor geral da Organização Mundial das Migrações. Entretanto, um ex-Presidente da República português, Jorge Sampaio, foi Alto-Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas na Aliança para o Diálogo das Civilizações (2007-2013).

Periférico na Europa, Portugal busca a sua centralidade no Atlântico, procurando servir de ponte com outros continentes, designadamente África e América. Prova disso é o facto de ter sido durante presidências portuguesas da União que se realizaram as primeiras cimeiras



UE-África (2000 e 2007), UE-Brasil e UE-Índia (2007). Por outro lado, Portugal também influenciou a realização, em 2006, em Cabo Verde (Estado membro da CPLP), da operação da *NATO Response Force* que constituiu o primeiro exercício militar da OTAN fora da sua área natural de ação. O mesmo se poderá dizer da Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia, estabelecida em 2007. De sublinhar que Cabo Verde é um dos arquipélagos que faz parte do espaço de cooperação da Macaronésia, institucionalizado em 2010, e do qual também fazem parte o arquipélago espanhol das Canárias e os portugueses da Madeira e dos Açores<sup>(10)</sup>. Portugal é também um dos membros das cimeiras ibero-americanas, iniciadas em 1991 e que reúnem 22 Chefes de Estado e de governo, agora bienalmente, que tarda em institucionalizar-se numa verdadeira comunidade<sup>(11)</sup>.

O Atlântico é uma aposta geoestratégica de Portugal que se materializa na orientação da sua política externa e nas opções que são tomadas no setor da defesa, tanto no plano nacional como europeu. Por esse facto, a conjuntura internacional, marcada pelo Brexit e pelo unilateralismo norte-americano, tem reais repercussões na geopolítica portuguesa.

O RU era o principal aliado de Portugal na defesa da Europa atlântica, sendo a ligação de ambos com os EUA um dado histórico factual. Com os atlantistas enfraquecidos no seio da UE – a França passa a ser o único Estado membro com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – e o afastamento da Casa Branca face ao projeto europeu – Donald Trump saudou o Brexit – a União tem mais condições para se “continentalizar”, ainda que não se constitua, propriamente, numa “Europa fortaleza” que seria pouco aceitável no contexto global.

É verdade que o cenário descrito é reversível. Haverá proximamente eleições presidenciais nos EUA que podem inverter o atual quadro e a UE e o RU têm todo o interesse em manter a sua cooperação em torno da segurança e defesa do continente. Neste particular, membros como Portugal poderão procurar influenciar um desfecho favorável ao comprometimento britânico com a defesa europeia, para além de, bilateralmente, Londres e Lisboa poderem revalidar a tradicional sintonia estratégica.

Para um país como Portugal é essencial que a UE se consolide como uma ator global, desenvolvendo os setores em que é mais deficitária, como a tecnologia e as capacidades de defesa, dada a sua dependência externa. Daí que Lisboa tenha apoiado os desenvolvimentos verificados ao nível da PCSD, apenas considerando que os mesmos deveriam ser compatíveis com a cooperação transatlântica e designadamente com os compromissos assumidos no seio da OTAN.

## 6. Considerações finais

---

A conjuntura económica, financeira e social pode ser mais ou menos favorável no espaço europeu, mas a paz é um adquirido bem mais necessário e esse tem sido garantido desde a criação das Comunidades Europeias. O impulso norte-americano, dado através da OECE

---

(10) A Macaronésia integra um total de 28 ilhas habitadas, no Atlântico médio, com uma população superior a 3 milhões de pessoas. O seu secretariado está instalado em Mindelo (Cabo Verde).

(11) Para além das cimeiras estão institucionalizados vários organismos latino-americanos, sobretudo nas áreas da educação, cultura, desporto e assuntos sociais.

(hoje Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico<sup>(12)</sup>), e a sua presença em organizações da raiz europeia, como a OTAN ou a Organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)<sup>(13)</sup>, tem sido um elemento dissuasor face ao histórico de conflitualidade entre nações europeias.

A consolidação da China à escala global e o reforço do papel da Rússia na sua vizinhança próxima e no Médio Oriente, bem como a perpetuação dos respectivos líderes no poder através de alterações ao quadro constitucional interno, representam um desafio para as democracias ocidentais, tal como a emergência de populismos. Neste contexto, menos verosímil se revela o unilateralismo norte-americano ou a falta de consonância estratégica entre Washington e Bruxelas.

Embora o fenómeno seja recente e os seus efeitos reais ainda incertos, a pandemia provocada pelo coronavírus vem alertar os atores políticos para uma nova realidade no mundo contemporâneo. As ameaças globais não se limitam ao terrorismo, aos ciberataques ou aos efeitos das alterações climáticas, e podem vir sob a forma de um vírus (biológico, não o informático), com origem nos locais mais (in)suspeitos. Daí que a cooperação e o multilateralismo se revelem as formas mais inteligentes de se lidar com o novo normal, investindo, e não desinvestindo, em entidades como a Organização Mundial de Saúde. É também nestes momentos que se espera uma resposta coesa da União Europeia, tendo em vista a prevenção e o combate a um “inimigo” comum.

O sistema internacional permanece uma realidade complexa, tanto pela multiplicidade de atores como pela exigência dos desafios que lhes são colocados e que exigem uma resposta num plano multinível. O princípio da subsidiariedade, enunciado pela UE, também pode aqui aplicar-se, num processo que pode chegar à governação global.

A União Europeia é um exemplo de governação a uma escala quase pan-europeia. Mas se isso acontece no domínio da união económica e monetária, no plano da política externa e de segurança comum ainda é o intergovernamentalismo que impera. E no campo da PESD são vários os desafios que se lhe colocam, sobretudo na fronteira externa da União e no âmbito da segurança marítima. E neste particular Portugal é um Estado membro especialmente interessado, atendendo ao carácter arquipelágico do seu território e à extensão da sua zona económica exclusiva.

A diplomacia portuguesa olha com apreensão para as consequências do Brexit e do unilateralismo americano que podem desvalorizar o seu posicionamento euro-atlântico. Aliado tradicional de britânicos e norte-americanos, Portugal quer manter a sua centralidade geopolítica no Atlântico mas tal como para “dançar o tango” são precisos dois parceiros também aqui tem que haver vontade política de ambos os lados do oceano. Se em relação a Washington pouco haverá a fazer, no caso de Bruxelas cabe a Lisboa (e outras capitais) continuar a defender as teses atlantistas como vantajosas para uma Europa mais segura.

(12) A Colômbia tornou-se, em 2020, o 37º membro da OCDE, organização que reúne os países mais industrializados do mundo.

(13) A OSCE é uma organização pan-europeia de segurança, com sede em Viena, que tem o condão de reunir os EUA e a Rússia entre os seus 57 membros. Sucedeu, em 1995, à Conferência de Segurança e Cooperação na Europa que se iniciou em Helsínquia, em 1975.

## Referências bibliográficas

---

- CEDN (2013) “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”. Disponível em [https://www.defesa.pt/Documents/20130405\\_CM\\_CEDN.pdf](https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf) (consultado 22-04-20).
- CONSELHO EUROPEU (2016) “European Union Global Strategy”. Disponível em <[https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en)> (versão portuguesa: eugs\_pt.pdf) (consultado 20-04-20).
- MNE (2020) “Portugal na NATO”. Disponível em <https://www.otan.missaoportugal.mne.pt/portugal-na-otan> (consultado 23-04-20).
- PALMEIRA, J. (2006) O Poder de Portugal nas Relações Internacionais. Lisboa: Prefácio.
- UE-OTAN (2018) “EU-NATO Joint Declaration”. Disponível em <[https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato\\_eu\\_final\\_eng.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf)> (consultado 21-04-20).