

## **Desafios da segurança marítima portuguesa: triângulos estratégicos\***

José Palmeira

Universidade do Minho – Centro de Investigação em Ciência Política

palmeira@eeg.uminho.pt

**Nota biográfica:** Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Universidade do Minho, onde é Professor Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública e membro do Centro de Investigação em Ciência Política. É diretor do Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial e membro da direção da Seção de Estudos Europeus da Associação Portuguesa de Ciência Política.

**Resumo:** Portugal é um dos países da União Europeia com maior zona económica exclusiva, fruto da extensão do seu triângulo estratégico nacional: continente-Açores-Madeira. A importância geoestratégica do arquipélago dos Açores, no período da guerra fria, abriu a Portugal as portas da OTAN, da qual foi membro fundador (1949), apesar do regime autoritário vigente nessa época. País de tradição ultramarina, desde o século XV, só integra as Comunidades Europeias em 1986, depois da democratização do regime (1974) e da descolonização que lhe sucedeu. Desta resultaram novos Estados, em três continentes, que com Portugal formaram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (1996) que tem como principal motor o triângulo Portugal-Brasil-Angola. Com base numa análise geopolítica evidencia-se que o triângulo OTAN-UE-CPLP é o complemento multilateral para a segurança do território português, máxime no espaço vital que representa o mar.

**Palavras-chave:** Portugal, geopolítica, mar, segurança, estratégia

\*El presente estudio se enmarca en las actividades del Proyecto de Investigación “España ante los nuevos retos de la seguridad marítima: Instrumentos y estrategias en el marco internacional, europeo y peninsular” (DER2016-78272-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad 2017-2019).

## **1. Introdução**

A geopolítica e a geoestratégia são dois instrumentos de análise fundamentais para a compreensão da história de Portugal, tanto nos seus primórdios, em que luta pela sua consolidação e reconhecimento no plano externo, como mais tarde, quando procura preservar a sua soberania e garantir a sua autonomia estratégica em ambiente de maior adversidade.

Portugal é um dos Estados membros da União Europeia (UE) com mais acentuada vocação atlântica. Isso tem a ver com a sua própria geopolítica, influenciada pela sua localização na Península Ibérica, no sudoeste da Europa, e pelo carácter insular do seu território, com uma parcela continental e dois arquipélagos (Madeira e Açores) que lhe conferem uma das maiores zonas económicas exclusivas da UE.

A relevância geoestratégica do seu território no pós-II Guerra Mundial conduziu Portugal a membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, apesar da natureza autoritária do regime político então vigente. Após a democratização do regime, em 1974, deu-se a descolonização do antigo império português e a integração do país nas Comunidades Europeias (1986). Ao privilegiar a OTAN e a cooperação euro-americana no domínio da Defesa e ao colocar África e a América Latina nas prioridades da política externa, Portugal procura centralidade geopolítica.

Os sucessivos alargamentos a leste da UE afastaram Lisboa do centro geográfico e político da Europa. A aprovação da Política Marítima Integrada, por iniciativa da Comissão Barroso (2007), e a realização das primeiras cimeiras UE-África e UE-Brasil, durante presidências portuguesas da UE (2000 e 2007, respetivamente), aproximam a Europa de outros espaços geopolíticos (África e América Latina) e do Atlântico Sul, onde pontificam vários Estados lusófonos.

Esses países integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996 e atualmente com nove Estados membros<sup>1</sup>, na sua maioria africanos e com um dos quais, Cabo Verde, a UE celebrou uma Parceria Estratégica Especial (2007). No que concerne à América Latina, onde o Brasil é um dos principais atores, ganha relevância o espaço Ibero-Americano, no qual Portugal, juntamente com Espanha, serve de ponte com o espaço europeu. A cooperação europeia é canalizada através da sua política com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), enquanto no plano bilateral Portugal prioriza os seus parceiros lusófonos.

A UE, fruto da anunciada retirada do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e do enunciado isolacionista do novo presidente dos Estados Unidos (Donald Trump), reajusta-se à nova conjuntura geopolítica, reacendendo-se a discussão sobre a dicotomia atlantismo/continentalidade que conjunturalmente domina o debate em torno da política europeia de Defesa.

A geopolítica portuguesa favorece uma Europa mais atlântica (aberta ao exterior e ator global) e menos continental (“Europa fortaleza”). À luz do conceito de centro/periferia, trata-se de privilegiar o primeiro em detrimento do segundo, minimizando, dessa forma, a sua periferia na Europa (continentalidade) e maximizando a sua centralidade nos eixos euro-americano e euro-africano (atlantismo).

O mar é um dos principais ativos estratégicos do país que está encravado, na Península Ibérica, entre Espanha e o Atlântico. Dotado de uma vasta zona económica exclusiva (ZEE), fruto do carácter arquipelágico do seu território, Portugal tem na segurança marítima um dos seus principais desafios, atendendo ao nível das ameaças e riscos que se colocam e aos meios de que dispõe para os enfrentar.

---

<sup>1</sup> Os Estados membros da CPLP são Portugal (Europa), Brasil (América), Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe (África) e Timor-Leste (Ásia).

Uma forma de fazer face a essa vulnerabilidade é a política de alianças que, no caso português, valoriza o tripé UE-OTAN-CPLP, como está explícito no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), atualizado em 2013, que orienta os principais vetores da política externa portuguesa.

Em termos geopolíticos podem identificar-se três “triângulos estratégicos” na materialização desses objetivos. Um tem um caráter nacional, dado que abrange as três parcelas do território português (continente-Açores-Madeira), no Atlântico Norte, e outro tem uma dimensão lusófona (Portugal-Brasil-Angola), fruto da cooperação no seio da CPLP, no domínio do Mar e da Defesa, e onde Brasília e Luanda são os principais interlocutores de Lisboa, no Atlântico Sul. O terceiro triângulo resulta da complementaridade de objetivos e de ações entre as três organizações multilaterais que são instrumentais para a materialização da estratégia nacional em termos de segurança marítima (UE-OTAN-CPLP)<sup>2</sup>.

O estudo desta temática é efetuado com base na orientação estratégica do Estado português e das organizações internacionais que integra e tem incidência na segurança marítima. A análise tem um cunho sobretudo documental, tendo como principal referência o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013), mas também a Estratégia Nacional para o Mar (2013-2020), o Conceito Estratégico da OTAN (2010), a Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia (2014), a Estratégia da Comunidade de Países de Língua Portuguesa para os Oceanos (2009) e a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa (2015).

O objetivo é identificar a existência de complementaridades entre as estratégias nacional, lusófona e europeia no domínio da segurança marítima, tendo como áreas de estudo a geopolítica e a estratégia.

---

<sup>2</sup> A segurança marítima é aqui analisada numa perspetiva “hard”, de “security”, e não “soft”, de “safety”, conforme a terminologia inglesa. Nesse sentido insere-se no domínio da Defesa Nacional.

Após o enquadramento geopolítico de Portugal é analisada a sua geoestratégia marítima, como base num modelo assente em três triângulos estratégicos, respetivamente nacional, lusófono e mundial. Nesta avaliação são equacionados os cenários colocados pelo Brexit e pela Administração Trump e suas eventuais repercussões na geopolítica portuguesa.

## **2. Enquadramento geopolítico**

A caracterização geopolítica de Portugal como país europeu, atlântico e lusófono, com vocação universalista (Palmeira 2016: 125) determina uma identidade construída ao longo de mais de oito séculos. Se é verdade que a geografia de cada Estado - ou melhor, como no caso português, as suas diferentes geografias - é uma ilustração da sua história, também é uma evidência que a geografia influencia decisivamente a história de um país, dadas as condicionantes locais, regionais e globais que lhe estão associadas.

Desde o Condado Portucalense (1139) até hoje, as fronteiras de Portugal tiveram grande elasticidade, não apenas do ponto de vista físico, mas também no plano político, fruto, desde logo, da evolução do conceito de soberania. Entre o Portugal imperial e o Portugal do início do século XXI há uma acentuada diferença, tanto ao nível das fronteiras como nas condicionantes políticas, hoje inflacionadas pela interdependência global.

Sendo essa uma marca do sistema internacional atual, convém sublinhar que é sobretudo no domínio económico que se materializa a chamada globalização, tendo o capitalismo e a economia de mercado prosperado fruto da generalização do liberalismo (económico e político), sobretudo no período pós-guerra fria. Uma das expressões dessa ideologia é a liberalização do comércio mundial e a proliferação de mercados regionais, seja como zonas de comércio livre (Associação Europeia de Comércio Livre), seja como espaços de integração económica e até monetária (União Europeia).

País periférico na Península Ibérica e no sudoeste da Europa, fazendo fronteira terrestre com um único vizinho (Espanha), Portugal conhece bem o significado de interdependência, ao ponto de a ter mitigado com a ampliação do Condado Portucalense até ao Algarve (1297), primeiro, e a empreitada dos Descobrimentos (séculos XV e XVI), depois, que lhe deu dimensão e poder.

Com a restauração da democracia (1974) e o fim do império (1975) Portugal encontrou na integração europeia (1986) o novo desígnio nacional. Os anos oitenta marcam o princípio do fim da guerra fria e da política de blocos, mas também são dominados pela aprovação da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar (CNUDM), em 1982, em Montego Bay (Jamaica) e que entrou em vigor em 1994.

Ao atribuir jurisdição ou soberania sobre o espaço marítimo aos Estados costeiros, o Direito do Mar beneficiou territórios arquipelágicos como o português e colocou na ordem do dia questões antes desvalorizadas como a classificação como ilha ou rochedo de espaços emersos no mar. É o que acontece com as Selvagens, localizadas no arquipélago português da Madeira, mas mais próximas territorialmente das ilhas Canárias, espanholas, que Portugal considera ilhas e a Espanha rochedos<sup>3</sup>.

Se à CNUDM que deu origem a “novas fronteiras” (1994) se associar o incremento da liberalização económica, acentuado pela Organização Mundial do Comércio (1995), e o conseqüente aumento do comércio marítimo de mercadorias, fica evidenciada a relevância geopolítica e geoestratégica do mar na mudança de século.

Os anos noventa representam, também por isso, o início de uma nova atenção dada por Portugal ao espaço marítimo, ultrapassada que foi a euforia

---

<sup>3</sup> Ver “A Importância das Ilhas Selvagens”, Joaquim Santana, IDN Brief, março 2016.

inicial do processo de integração europeia, com reflexos, por exemplo, no definhar da frota pesqueira e da marinha mercante nacionais.

Simbolicamente, as comemorações dos 500 anos da descoberta do caminho marítimo para Índia, pelo navegador português Vasco da Gama, em 1498, com a organização da Exposição Mundial de Lisboa (1998), sob o lema “Os Oceanos, um Património para o Futuro”, assinalam o “regresso” de Portugal ao mar.

Mil novecentos e noventa e oito foi declarado Ano Internacional dos Oceanos, pelas Nações Unidas, por proposta da Comissão Mundial Independente para os Oceanos que foi presidida por Mário Soares, então chefe de Estado português. O país conheceu algum protagonismo internacional nas questões do mar, através de representantes seus na Organização Marítima Internacional (OMI) e na Comissão Oceanográfica Intergovernamental da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura).

Para além do Ministério do Mar ter passado a fazer parte, com regularidade, da estrutura institucional governativa portuguesa, as regiões periféricas e ultraperiféricas portuguesas também aderiram à cooperação inter-regional europeia, caso das regiões-plano continentais na Comissão do Arco Atlântico e das regiões autónomas dos Açores e da Madeira na Comissão de Ilhas, ambas integrantes da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM).

José Manuel Barroso, presidente da Comissão Europeia, na década 2004-2014, teve um papel importante no relançamento da política marítima portuguesa, enquanto chefe de Governo, ao criar a Comissão Estratégica dos Oceanos (2003) que precedeu a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar que, em 2006, lançou a Estratégia Nacional para o Mar, consagrando este “desígnio nacional”. Esse ano coincidiu, aliás, com a instalação, em Lisboa, da Agência Europeia de Segurança Marítima (AESM) e antecedeu a adoção

da Política Marítima Integrada (PMI) da UE, uma iniciativa da Comissão Barroso que veio a ser aprovada em 2007, no Conselho Europeu realizado durante a presidência portuguesa, em Lisboa.

Tiago Pitta e Cunha, que enquanto colaborador de Barroso transitou da estrutura nacional para a europeia, realça “a sintonia de princípios e objetivos entre a Comissão Europeia e as ideias anteriormente desenvolvidas em Portugal pela Comissão Estratégica dos Oceanos que foram depois consagradas na atual Estratégia Nacional para o Mar” (Cunha 2011, 74).

### **3. Geoestratégia marítima**

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, atualizado em 2013<sup>4</sup>, é um documento oficial do Estado português (aprovado através de um decreto-lei do Governo) que resulta de um consenso alargado em torno do chamado “interesse nacional” e da forma como o alcançar. É um exercício de geopolítica e geoestratégia, com a chancela do Estado, que tem um caráter interministerial e intersetorial e cuja revisão periódica visa adaptar a estratégia nacional à evolução da conjuntura internacional.

Nos termos daquele documento, “a Europa é a principal área geográfica de interesse estratégico nacional” e “o espaço euro-atlântico a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente” (CEDN 2013, 20). Portugal é caracterizado como “uma democracia europeia e atlântica — com vocação universal, mas com recursos limitados” e UE e a OTAN são consideradas “vitais para a segurança e a defesa nacionais”, sendo o interesse de Portugal “inseparável do fortalecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” (CEDN 2013, 8).

A valorização do Atlântico é uma constante ao longo do documento, onde é enfatizada “a importância crescente das rotas energéticas e

---

<sup>4</sup> O anterior CEDN data de 2003, costumando a sua atualização ocorrer de dez em dez anos.



comerciais” que “dá relevo à necessidade de um esforço convergente entre os países costeiros do Norte e do Sul para garantir a sua segurança comum” (CEDN 2013, 14). Entre os principais riscos e ameaças à segurança nacional são apontados “a criminalidade transnacional organizada”, atendendo à “posição geográfica de Portugal como fronteira exterior da UE e o vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição” (CEDN 2013, 16).

O conceito estratégico faz alusão à “democratização da América Latina” e à “emergência de novas potências”, considerando que “a unidade do Atlântico antecipa a necessidade de uma nova comunidade transatlântica para garantir a segurança não só das linhas de comunicação marítimas, mas também das reservas energéticas e de matérias-primas cuja importância se vai consolidar com o desenvolvimento futuro da nova economia do mar” (CEDN 2013, 20).

Para além de sinalizar a forte presença da diáspora portuguesa “no Brasil, na África do Sul, em Angola e na Venezuela”, para justificar a relevância do Atlântico Sul, o CEDN valoriza ainda o Magrebe, pela proximidade territorial e considerando “a dependência energética e os potenciais riscos de um aumento da pressão demográfica num eventual cenário de conflitualidade nessa região” (CEDN 2013, 21).

A geoestratégia portuguesa valoriza, no plano bilateral, o relacionamento com os Estados Unidos, “nas dimensões militar, política, económica e científica, bem como para o desenvolvimento da economia do mar” (CEDN 2013, 23). No plano multilateral, a OTAN e a UE surgem como principais pilares da segurança no Atlântico Norte, enquanto que no Atlântico Sul a ênfase vai para a CPLP, “designadamente no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e na gestão de crises” (CEDN 2013, 23).

#### **4. Triângulos estratégicos**

O território português está disperso por três parcelas (continente, Açores e Madeira) que constituem o “triângulo estratégico nacional”. A sua defesa é garantida não apenas pelos meios navais e aéreos nacionais, mas também pela cooperação que resulta da integração de Portugal na OTAN e na UE, duas entidades geopolíticas que desenvolvem políticas de segurança autónomas, mas também concertadas, em termos de vigilância, tanto no Atlântico Norte como no Mediterrâneo.

Como país de fronteira entre o Atlântico Norte e Sul, Portugal articula ainda com países do Atlântico Sul a sua política de segurança e defesa, designadamente através da CPLP, onde Estados como o Brasil e Angola têm uma posição de destaque, formando com estes um “triângulo estratégico lusófono”.

OTAN, UE e CPLP são, no plano multilateral, o “triângulo estratégico mundial” em que assenta a segurança portuguesa, designadamente ao nível do espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional<sup>5</sup>.

Na sequência do fim da guerra fria (1989-1991) e dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a OTAN reviu o seu conceito estratégico. A nova orientação, aprovada no Conselho do Atlântico Norte realizado em Lisboa, em 2010, estabelece no seu ponto 28º:

*“the promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organizations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO’s fundamental tasks”* (OTAN 2010, 26).

OTAN e UE estabeleceram uma parceria estratégica no domínio da segurança euro-atlântica. Na sequência da crise de refugiados na Europa, as duas entidades produziram uma declaração conjunta definindo, entre outros objetivos:

---

<sup>5</sup> A tese dos três “triângulos estratégicos” está desenvolvida pelo autor em O Poder de Portugal nas Relações Internacionais, Lisboa: Prefácio, 2006.

*“Broaden and adapt our operational cooperation including at sea, and on migration, through increased sharing of maritime situational awareness as well as better coordination and mutual reinforcement of our activities in the Mediterranean and elsewhere” (UE-OTAN 2016).*

Em 2014, o Conselho aprovou a Estratégia da União Europeia para a Segurança Marítima que sublinha o caráter transnacional da segurança marítima e a necessidade de proteger as zonas económicas exclusivas dos Estados membros da UE, cujo território constitui uma península no seio da eurásia. Nos termos daquele documento, a estratégia de segurança marítima da UE abrange outras regiões do globo:

*“The principles enshrined and the objectives identified in this Strategy should be embedded in the implementation of existing and future regional EU strategies, such as those for the Horn of Africa and the Gulf of Guinea”<sup>6</sup>.*

No caso do Golfo da Guiné há países de língua portuguesa (Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial) que integram a Comissão daquela região que tem sido afetada por diversas ações de pirataria no mar. A CPLP também tem uma “Estratégia para os Oceanos”, aprovada em 2010, em Portugal, tendo entre outros objetivos, “a busca e o salvamento marítimo, luta contra a pesca ilegal, o tráfico de seres humanos, o contrabando, o tráfico de estupefacientes e o combate contra o crime organizado em geral”<sup>7</sup>.

No âmbito dos assuntos do Mar, reúnem periodicamente os ministros da tutela da CPLP (desde 2010) e, em 2008, já se tinham iniciado encontros de responsáveis lusófonos pelas Pescas (Moçambique), Marinhas (Portugal) e dos Portos (Portugal).

---

<sup>6</sup> European Union Maritime Security Strategy. 2014.

<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>

<sup>7</sup> Estratégia da CPLP para os Oceanos. 2009.

[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720\\_CPLP\\_Estratégia\\_Oceanos.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720_CPLP_Estratégia_Oceanos.pdf)

A CPLP iniciou a cooperação no domínio da Defesa em 1998, através de sessões anuais dos ministros daquela pasta que se institucionalizaram em 2001 nos estatutos da organização. Dotada de um Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD), sediado em Lisboa, e de um Centro de Análise Estratégica (CAE), a funcionar em Maputo (Moçambique), a Comunidade realiza periodicamente exercícios militares conjuntos e combinados (da série Felino).

Na sequência de um protocolo de cooperação no domínio da Defesa<sup>8</sup>, celebrado em 2006, a organização lusófona aprovou, em 2015, em São Tomé e Príncipe, a Identidade da CPLP no Domínio da Defesa, documento produzido pelo Centro de Análise Estratégica que sublinha:

“A condição ribeirinha/marítima de todos os Estados membros da CPLP proporciona enormes vantagens que importa maximizar. O potencial estratégico do mar advém, entre outros, dos recursos estratégicos aí existentes, da sua importância geopolítica e estratégica no atual sistema internacional e da sua condição de fator de conexão e de desenvolvimento. Contudo, este enorme potencial, para ser maximizado, tem de ser devidamente explorado e protegido, pelo que a componente de defesa da CPLP tem um importante papel a desempenhar, onde o conhecimento situacional marítimo tem uma relevância acrescida, pois só assim se conseguem combater as ameaças que se materializam no ambiente marítimo. A componente de defesa da CPLP deve representar um potencial de dissuasão. As novas ameaças, como o crime organizado associado às redes de tráfico de drogas e de pessoas, ou a pirataria, podem ser mais facilmente mitigados se se notar a presença de uma força de segurança ou militar em determinada área geográfica. Neste âmbito, a realização de exercícios multilaterais, a partilha de informações, ou a eventual coordenação de atividades associadas ao controlo de espaços soberanos, configuram estratégias de dissuasão com elevado potencial de eficácia”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa. 2006.

[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915\\_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20Dominio%20Defesa.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20Dominio%20Defesa.pdf)

<sup>9</sup> Identidade da CPLP no Domínio da Defesa. 2015.

[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526\\_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf)

A cooperação lusófona é considerada uma componente importante para a segurança marítima<sup>10</sup>, como está reconhecido no conceito estratégico nacional: “Portugal deve continuar a participar em missões de combate à pirataria, no quadro das suas alianças, e contribuir para a segurança dos recursos comuns do planeta, bem como cooperar com os Estados de língua portuguesa, nomeadamente no âmbito do Acordo de Defesa da CPLP, para desenvolver ações de segurança marítima e de combate a esta ameaça” (CEDN 2013, 34).

No que à segurança marítima diz respeito, essa geoestratégia visa “garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço aéreo e marítimo” (CEDN 2013, 32), conferindo “especial prioridade quer às ações de fiscalização, deteção e rastreio do tráfico de droga nos espaços marítimo e aéreo sob jurisdição nacional, quer às ações de combate às redes de imigração clandestina e do tráfico de seres humanos” (CEDN 2013, 34).

Ao nível da vizinhança próxima existem outros acordos que também contemplam a segurança marítima. É o caso da Comissão da Macaronésia – região constituída pelos arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira, o arquipélago espanhol das Canárias e o arquipélago de Cabo Verde<sup>11</sup> - institucionalizada em 2010, para desenvolver a cooperação em áreas de interesse comum aos quatro arquipélagos, incluindo a segurança marítima naquela área do Atlântico.

## **5. Novos desafios**

A anunciada retirada do Reino Unido (RU) da União Europeia terá implicações geopolíticas no Velho Continente, sobretudo por coincidir,

---

<sup>10</sup> Ver “Potential Lusophone Role in Atlantic Security”, José Palmeira, Portuguese Studies Review, 23 (1), 2015 (97-115).

<sup>11</sup> País africano que em 2006 acolheu o primeiro exercício militar da OTAN fora da sua área de intervenção e que, no ano seguinte, celebrou uma “parceria especial” com a União Europeia.

conjunturalmente, com uma administração norte-americana que se revela pouco, ou nada, entusiasta do projeto europeu.

Além de romper com um ciclo marcado por sucessivos alargamentos da União Europeia, a saída dos britânicos implicará o enfraquecimento dos defensores de uma UE mais atlântica e menos continental, garante da soberania nacional e não federalista, cooperante com os Estados Unidos em matéria de segurança e defesa e não concorrente, com peso na economia global.

Do ponto de vista dos interesses de Portugal, o Brexit indicia várias consequências, sobretudo no plano político. Entre Lisboa e Londres há várias afinidades geopolíticas que se têm cruzado ao longo da história. Os dois países celebraram uma aliança que é considerada uma das mais antigas do mundo (Tratado de Windsor, 1387), foram responsáveis por impérios coloniais que hoje têm tradução na Commonwealth e na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, são membros fundadores da OTAN e têm assumido posições pró-americanas no âmbito da política externa e de segurança comum da UE. As principais diferenças radicam no facto de Portugal ser um membro empenhado na integração europeia, subscritor da moeda única e do espaço Schengen, bem como favorável à Carta dos Direitos Fundamentais, ao contrário do que foi a praxis britânica, considerada eurocética.

A saída do RU da UE enfraquecerá o núcleo de países que é favorável a uma relação transatlântica mais intensa e fortalecerá quantos ambicionam uma UE mais autónoma política e militarmente, podendo ainda afetar a cooperação UE-OTAN que permite aos Estados europeus utilizar as suas forças que estão adstritas à Aliança Atlântica em missões que são do interesse da UE.

Note-se que esta situação ocorre num momento em que a UE ainda digere a chamada crise dos refugiados e a insegurança gerada por atentados

terroristas no seu seio e em que a nova Administração Trump põe em causa o seu empenhamento na defesa europeia<sup>12</sup>, a Rússia ameaça o equilíbrio europeu pós-guerra fria e a Turquia dá sinais de retrocesso no seu processo de laicização.

A orientação “isolacionista” associada ao novo presidente dos Estados Unidos poderá pôr em causa a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP<sup>13</sup>) que vinha sendo negociada com a União Europeia e que, a concretizar-se, reforçaria a centralidade geoestratégica de Portugal e potenciará infraestruturas nacionais como a Base Militar das Lajes (Açores) ou porto de Sines, dado o incremento do comércio previsto entre as duas margens do Atlântico Norte<sup>14</sup>.

É num clima de grande incerteza política – acrescida de ameaças populistas de conquista do poder em países da UE – que se dá o Brexit que ainda poderá ter consequências internas no RU, atendendo à fidelidade ao projeto europeu de parcelas do território como a Escócia (onde há ameaças de secessão) e a Irlanda do Norte que tem um equilíbrio precário entre unionistas (Protestantes) e partidários da integração na República da Irlanda (Católicos)<sup>15</sup>. A própria Península Ibérica poderá ser afetada, atendendo à negociação que se estabelecerá em torno do estatuto de Gibraltar que tem fronteira terrestre com Espanha.

## 6. Notas finais

---

<sup>12</sup> O Reino Unido é, a par da França, o único Estado membro da UE dotado de capacidade militar nuclear.

<sup>13</sup> TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership).

<sup>14</sup> Acordo semelhante ao TTIP foi celebrado entre o Canadá e a UE – CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) -, em 2016, aguardando aprovação pelos Estados membros.

<sup>15</sup> O acordo entre o Partido Democrático Unionista (Irlanda do Norte) e o Partido Conservador na sequência das eleições gerais de junho de 2017 pode pôr em causa esse equilíbrio, caso resulte num favorecimento dos unionistas face ao Shin Fein cujos deputados eleitos se recusam a exercer o seu mandato na Câmara dos Comuns, por não reconhecerem a soberania da coroa britânica sobre o Ulster.

A entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1994) e a liberalização do comércio mundial, incrementada pela Organização Mundial do Comércio (1995) - sendo que cerca de noventa por cento do transporte de mercadorias se faz por via marítima -, representaram um novo desafio para os Estados costeiros que dispõem de uma vasta ZEE e de uma posição geoestratégica importante face às principais rotas do comércio mundial - caso de Portugal, no Atlântico entre a Europa, África e Américas, e na desembocadura do Mediterrâneo.

A segurança marítima tem, no caso português, uma dimensão nacional, regional e global. Nacional porque o país tem uma configuração arquipelágica significativa, regional devido à sua condição de país-fronteira da União Europeia e global fruto das implicações ambientais e económicas relacionadas com o oceano e pelo facto de a UE, a OTAN e a CPLP serem atores com uma projeção mundial.

Da análise do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, atualizado em 2013, resulta que a geopolítica portuguesa assenta em três triângulos estratégicos: nacional (continente-Açores-Madeira), lusófono (Portugal-Brasil-Angola) e mundial (UE-OTAN-CPLP).

A segurança marítima é uma área transversal a diversos setores e transnacional, objeto de tratamento específico nos três patamares de análise efetuados: nacional, lusófono e europeu (UE e OTAN).

As questões do mar ganharam particular acutilância em Portugal a partir de meados dos anos noventa, tendo o país adotado uma “Estratégia Nacional para o Mar” periodicamente renovada. Pela mesma altura é institucionalizada a CPLP (1996) que em 2009 lança uma “Estratégia para os Oceanos”. A OTAN revê o seu Conceito Estratégico em 2010 (Lisboa), reforçando a sua preocupação em torno da segurança marítima e a União Europeia - que no início do século criara a Agência Europeia de Segurança



Marítima (sediada em Portugal, em 2006) - estabelece a sua própria “Estratégia de Segurança Marítima”, em 2014.

Como membro da UE, OTAN e CPLP, Portugal articula a sua estratégia nacional de segurança marítima com a das organizações multilaterais que integra, com isso minimizando vulnerabilidades internas e prevenindo ameaças e riscos provenientes do exterior.

### **Referências bibliográficas**

- Conselho da UE. 2014. European Union Maritime Security Strategy.  
<https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>
- CPLP. 2009. Estratégia da CPLP para os Oceanos.  
[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720\\_CPLP\\_Estrategia\\_Oceanos.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720_CPLP_Estrategia_Oceanos.pdf)
- CPLP. 2015. Identidade da CPLP no Domínio da Defesa.  
[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526\\_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20NO%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf)
- CPLP. 2016. Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa.  
[https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915\\_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20DOMINIO%20Defesa.pdf](https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20DOMINIO%20Defesa.pdf)
- Cunha, Tiago Pitta e. 2011. Portugal e o Mar. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Governo de Portugal. 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional.  
[https://www.defesa.pt/Documents/20130405\\_CM\\_CEDN.pdf](https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf)
- Governo de Portugal. 2013. Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020.  
<http://www.portugal.gov.pt/media/1318016/Estrategia%20Nacional%20Mar.pdf>
- Nações Unidas. 1982. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.  
[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)
- OTAN. 2010. Strategic Concept for the Defense and Security of the members of the NATO. Bruxelas: OTAN.
- Palmeira, José. 2006. O Poder de Portugal nas Relações Internacionais. Lisboa: Prefácio.

Palmeira, José. 2015. “Potential Lusophone Role in Atlantic Security”. *Portuguese Studies Review*, 23 (1), 97-115.

Palmeira, José. 2016. “O Mar na Geopolítica de Portugal”. *Biblos*, 2, 117-125.

Santana, Joaquim. 2016. “A Importância das Ilhas Selvagens”. *IDN Brief*, março. União Europeia

UE-OTAN. 2016. Declaração Conjunta UE-OTAN.

<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>