

As funções estratégicas dos Açores: uma tipologia *The Strategic Functions of the Azores: a typology*

Tomé Ribeiro Gomes*

* Centro de Estudos Internacionais, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Portugal; tome.ribeiro.gomes@gmail.com

Resumo

Este artigo propõe uma tipologia de seis funções estratégicas desempenhadas recorrentemente pelos Açores ao longo dos seus cinco séculos de história. Os Açores são utilizados diversas vezes como (1) teatro de refúgio; (2) reunião de forças; (3) plataforma de invasão; (4) apoio logístico; (5) estação informativa; e (6) trunfo diplomático. Na esteira da dicotomia sugerida por José Medeiros Ferreira dos Açores como “fronteira” ou como plataforma para a “articulação” entre continentes, com esta sistematização procura-se reduzir a complexidade histórica a categorias informadas por uma leitura dos acontecimentos através da lente teórica dos estudos estratégicos. Através dela, procuramos identificar continuidades essenciais e fatores que as determinam, assim como examinar a relação não linear entre a dinâmicas estratégicas dos Açores e a estratégia de Portugal. No contexto da incerteza que permeia o as perceções da utilidade estratégica do arquipélago após a redução de pessoal da Base das Lajes a partir de 2015, esta análise procura transferir os contributos da historiografia dos Açores para o campo da estratégia, e assim trazer algo de novo a esse debate.

Palavras-chave: Açores; Atlântico; estratégia; geopolítica; relações transatlânticas; segurança

Abstract

This article proposes a typology of six strategic functions over its five centuries of history. The Azores are used multiple times as (1) place of refuge; (2) rally point; (3) platform for invasion; (4) logistical support; (5) information-gathering station; and (6) diplomatic trump card. Inspired by José Medeiros Ferreira’s dichotomy of the Azores as either a ‘frontier’ or a place for ‘articulation’ between the two margins of the Atlantic, this categorisation seeks to reduce the historical complexity to categories based on a reading of history through the lens of strategic studies. Through it, we seek to identity essential continuities and their drivers, as well as to examine the non-linear relationship between the strategic dynamics of the Azores and the strategy of Portugal. Given the uncertainty which permeates perceptions of strategic relevance of the Azores after the downsizing of military personnel of Lajes Air Base from 2015, this analysis attempts to transfer the contributions of Azorean historiography to the field of strategy, and thus bring some clarity to that debate.

Keywords: Azores, Atlantic, strategy, geopolitics, security, transatlantic relations

Introdução

Este artigo pretende sistematizar as funções estratégicas desempenhadas recorrentemente pelos Açores ao longo dos seus cinco séculos de história. Olhar para um período tão vasto através da lente teórica dos estudos estratégicos ajudar-nos-á a identificar continuidades essenciais e a identificar os fatores que as determinam. Esta tarefa inspira-se na síntese que José Medeiros Ferreira (1980; 2011) faz da história dos Açores, identificando duas funções que podem conferir importância estratégica ao arquipélago: por vezes, é visto e utilizado “como fronteira das potências marítimas perante o imperialismo terrestre”; outras vezes, faz a “articulação entre o continente americano e a Europa” (Ferreira, 1980, p. 139). Considerando que estas funções pertencem ao nível conceptual da *grande estratégia* mais que ao da *estratégia militar* (doravante apenas “estratégia”), proponho uma tipologia de seis funções desempenhadas repetidamente pelos Açores ao nível da estratégia: (1) teatro de refúgio; (2) reunião de forças; (3) plataforma de invasão; (4) apoio logístico; (5) estação informativa; e (6) trunfo diplomático.

1. Materiais e métodos

Os materiais que servem de base à construção desta tipologia de funções estratégicas dos Açores são os estudos históricos sobre os cinco séculos de história açoriana, com enfoque nos momentos de decisão estratégica em que os Açores figuraram com algum relevo nos planos ou nos comportamentos de atores portugueses e estrangeiros. O trabalho dos historiadores que se debruçaram sobre os Açores, especialmente nas suas dimensões internacionais e militares, é portanto a base deste esforço de abstração em busca de categorias nas quais arrumar as funções estratégicas do arquipélago através dos séculos. Só é possível desenvolver esta classificação assumidamente *ahistórica* graças ao trabalho dos historiadores que mergulharam nos contextos dos vários episódios aqui utilizados e que os interpretaram com rigor histórico. Podemos por isso olhar para esta tipologia como uma tentativa de sintetizar as análises historiográficas dos Açores através da linguagem da estratégia.

O método seguido para extrair da historiografia destes cinco séculos as categorias que compõem a tipologia é o da abstração informada pela teoria da estratégia. São as orientações teóricas dessa disciplina que nos permitem descontextualizar (ou seja, tornar abstratas) as dinâmicas que se repetem sob formas diferentes ao longo da história. A continuidade fundamental que permite esquecer as circunstâncias de cada momento é da geografia: são alguns elementos geográficos dos Açores, como a sua insularidade e a sua localização relativa aos continentes banhados pelo Oceano Atlântico, que ditam a recorrência das dinâmicas a que aqui chamamos “funções estratégicas”.

Esta metodologia poderá suscitar uma crítica que é feita com frequência a estudos que aplicam o conceito de estratégia a períodos anteriores ao termo ter adquirido o

seu significado atual, no séc. XIX (Heuser, 2010). Obras como Luttwak (1976/2016), Parker (1998), Luttwak (2009), ou Rahe (2015) são criticadas por assumirem retrospectivamente a existência de uma racionalidade estratégica por detrás das ações de atores que não tinham na sua época o vocabulário necessário para a expressar (Rance, 2017). Talvez a melhor refutação desta linha de ataque seja a forma convincente como os autores das referidas obras identificam comportamento que obedece à lógica da estratégia, mesmo quando justificado pelos praticantes em termos diferentes.

A continuidade temporal do fenómeno estratégico resulta da constatação de que “strategy is not a document, but a practice.” (Black, 2020, p. xiii). A noção de que apenas é capaz de pensar e de agir estrategicamente quem conhece o conceito de estratégia como o entendemos atualmente encaixa na “hipótese Sapir-Whorf”, ou “Whorfanismo”. Esta escola da “relatividade linguística” propõe que a língua influencia ou até define, a forma como pensamos. De acordo com ela, cada língua “constrains its speakers’ ability to reason logically and prevents them from understanding ideas that are used by speakers of their languages” (Deutscher, 2010, p. 109). Nesta visão, só falantes de português seriam capazes de sentir ou entender o conceito de “saudade”. Esta teoria está hoje descredibilizada no campo da linguística (Deutscher, 2010, pp. 101-110), pelo que não parece produtivo utilizá-la para atacar todo e qualquer trabalho de história da estratégia (*strategic history*). Afinal, “Just as the laws of physics governed the universe long before there were physicists to study them, so those who command nations in war are subject to the logic of strategy, even if they know nothing of strategy.” (Luttwak, 1987/2001, p. 57); ou seja, a estratégia não é facultativa, mas uma atividade necessária a qualquer comunidade política. Como escreve Colin Gray: “Human beings gather in communities for security. This gathering requires political activity, which inevitably leads to anxiety about rival communities. Thus, the need for strategy is born, always and everywhere.” (Gray, 2018, p. 5).

Contudo, é natural que a estratégia se manifeste de formas diferentes em cada contexto. Se a história não se repete, mas apenas rima, assim também com a estratégia. No entanto, é fácil cair na tentação de identificar revoluções que alteram a natureza da estratégia. Seja com o advento da aviação, seja com o do armamento nuclear, o desenvolvimento de novas tecnologias no séc. XX levou observadores da estratégia a decretar alterações profundas na forma de pensar o conflito, que tornariam obsoletos quaisquer paralelos com épocas anteriores às da nova invenção. Mas se é verdade que novas tecnologias dão aso a novas realidades estratégicas, isto não significa que a lógica que governa a estratégia se altere fundamental e irremediavelmente. O aparecimento e proliferação do armamento nuclear introduziu um novo elemento nas relações de poder entre Estados, mas não ditou o fim do conflito convencional. E não o fez devido à lógica da estratégia que já operava e continuou a operar mesmo depois de vários Estados terem acesso a armas nucleares. Assim, duas potências nucleares, como a Índia e o Paquistão ou a Índia e a China, podem

envolver-se em conflitos armados convencionais, ainda que estes tenham agora um “teto” nuclear que influencia toda a sua dinâmica, desde a duração e intensidade dos combates, aos armamentos e à linguagem utilizados pelas partes (Monteiro, 2011).

Assim, embora altere o contexto em que a estratégia opera, a tecnologia não altera a lógica subjacente ao fenómeno estratégico. Quando olhamos para a história através da lente teórica da estratégia, encontramos ideias e ações transponíveis para outras épocas históricas, incluindo a nossa, depois de feitos os devidos ajustes. Para Jeremy Black, “It is most pertinent to consider parallels across time without assuming any automatic process of improvement thanks to modernisation, and without assuming that appropriate behaviour, let alone improvement, required the formal language and process of strategy.” (Black, 2020, p. 23). A crença na unidirecionalidade do impacto da tecnologia sobre a estratégia obscurece mais do que ilumina as realidades estratégicas do passado e do presente, limitando a imaginação e em consequência o pensamento sobre o futuro. Pode ser algo contra-intuitivo que encontremos relevância para os dias de hoje na estratégia como se manifestava, por exemplo, na Idade Média. Mas apesar de normalmente entendermos a tecnologia como algo que “avança”, estes desenvolvimentos não são unidirecionais nem irreduzíveis no que à estratégia diz respeito. Pelo contrário, a dinâmica “ofensiva/defesa” garante que a invenção de ou a melhoria em determinado tipo de armamento é compensada pela invenção de ou melhoria em outro armamento que neutraliza o primeiro (Luttwak, 1987/2001, pp. 32-49).

Mas que lógica é essa subjacente ao pensamento e à ação estratégicos? Lawrence Freedman escreve que a estratégia é “the art of creating power” (Freedman, 2015, p. xii). E como funciona esta “arte”? Arthur F. Lykke redú-la à seguinte equação: ‘ends + ways + means = strategy’ (fins + modos + meios = estratégia) (Lykke, 1989). Ou seja, a estratégia consiste na definição dos objetivos a perseguir e na adequação dos meios disponíveis a esses fins; ou seja, procura os modos como os meios podem ser aplicados para atingir os *fins* definidos. Embora possamos reconhecer esta lógica em diversos campos da atividade humana, nos estudos estratégicos o termo é, regra geral, utilizado para denotar a estratégia militar. Assim, nas democracias contemporâneas, em que as lideranças militares e as lideranças políticas estão separadas, o praticante da estratégia não define os seus fins últimos (político), mas apenas os objetivos (militares) que resultam do processo político (Gray, 2010). Assim, “The strategic process is all about how (concept or way) leadership will use power (resources or means) available to the state to exercise control over sets of circumstances and geographic locations to achieve objectives (ends) in accordance with state policy.” (Yarger, 2006, p. 6).

Contudo, falar de “estratégia militar” não equivale a falar apenas do que acontece na guerra ou noutros conflitos cinéticos. O combate em si é apenas uma manifestação, limitada no tempo, do fenómeno estratégico-militar (Clausewitz, 1832/1993, pp. 110-111). A mera possibilidade de conflito determina que a lógica da estratégia impere em relações entre Estados e outros atores com capacidades e ambições polí-

ticas e militares, e em relações políticas essa possibilidade é constante, ainda que diminuta. Por isso, “the realm of strategy is one of bargaining and persuasion as well as threats and pressure, psychological as well as physical effects, and words as well as deeds.” (Freedman, 2015, p. xii). Também por isso, não são apenas os Estados que têm estratégias. Vários tipos de grupos podem manifestar comportamento estratégico, tais como grupos revolucionários ou mesmo empresas (Freedman, 2015). Na história dos Açores os liberais exilados e deportados nas primeiras décadas do séc. XIX são um exemplo. Trata-se de um grupo, inicialmente pouco coeso, que se vai fortalecendo em torno de um projeto ideológico para o país e que necessita de uma estratégia para capturar o poder político.

O fenómeno da estratégia pode ser decomposto em níveis, numa hierarquia em que o nível mais baixo é o da tática; o intermédio, o das operações; e o superior, o da estratégia. Luttwak (1987/2001). O nível da tática consiste em “all the human realities of combat”, incluindo “the physical arena of the fight, its terrain and vegetation” (Luttwak, 1987/2001, p. 103); o nível operacional já inclui “the struggle between the directing minds on both sides”, e a dialética entre diferentes “methods of war” e diferentes domínios (mar, terra, ar, etc.) (Luttwak, 1987/2001, p. 112). Pode ainda incluir-se um nível superior ao da estratégia (militar), o da “grande estratégia” ou “estratégia total”. Neste nível, atuam os decisores políticos, que nas democracias se sobrepõem à esfera dos decisores militares, e que organiza, dirige e harmoniza as várias estratégias setoriais, nas quais se inclui a estratégia militar, a estratégia económica, entre outras (Yarger, 2006).

Dizer que um território tem “interesse estratégico” ou que determinada função por ele desempenhada é “estratégica”, é avaliar essas realidades de acordo com o nível da estratégia militar, e não os níveis abaixo (tático ou operacional), ou acima (grande-estratégico). Assim, é possível que uma região desempenhe funções táticas e/ou operacionais, e não estratégicas, desde que nenhum ator utilize essas funções como *meios* para a prossecução dos seus *fins*. Ou seja, cada função estratégica poderia ser decomposta em funções táticas e/ou operacionais, sendo o seu estatuto de “estratégica” conferido pelo fator externo que é a sua importância para um ou mais atores estratégicos. Se esse interesse se estender ao da ‘grande estratégia’, então a função será grande-estratégica. No entanto, o âmbito deste artigo não se estende aos casos em que os Açores desempenham funções táticas, operacionais, ou grande-estratégicas.

Por fim, umas palavras acerca da seleção de casos. Uma crítica possível à escolha dos episódios que servem de base à construção de cada categoria é a do *cherry-picking*, que acontece quando o autor reconhece apenas os casos em que facilmente encontra apoio para a sua tese (i.e., as cerejas), ignorando os que lhe colocam problemas. Este é um perigo importante para estudos de história estratégica, e alguns dos estudos mais famosos deste campo são certamente culpados, como acontece com a leitura histórica que Basil Liddell Hart a decretar a superioridade universal da estratégia da “abordagem indireta”, alistando vários casos de utilizadores vitoriosos dessa

abordagem, como Epaminondas e Cipião Africano, sem considerar quaisquer dos muitos casos em que o sucesso veio de uma “abordagem direta” (Hart, 1954/1967).

No entanto, este artigo não procura com os casos selecionados apoiar nenhuma teoria acerca da relevância estratégica dos Açores, embora procure retirar as suas conclusões (ver abaixo, “4. Discussão”). Esse fenómeno é assumindo como variável ao longo do tempo: em certas épocas históricas, os Açores terão sido interessantes para atores cujas estratégias passavam pelo Atlântico, ao passo que noutras nem tanto. O que se procura é olhar para os casos que foram identificados pela historiografia como tendo essa importância estratégica se manifestou, e de seguida perceber se é possível arrumar essas diferentes manifestações numa curta lista de categorias. Ao contrário de Hart (1954/1967), não se procuram casos para ilustrar uma teoria, mas antes parte-se da realidade para, indutivamente, formular uma classificação teórica. O resultado será uma tipologia que pretende tipificar formas recorrentes de relevância estratégica assumida pelos Açores, permitindo observar com maior clareza continuidades e descontinuidades na utilização estratégica das ilhas ao longo dos séculos.

2. Resultados

2.1. *Refúgio de elites*

A primeira função estratégica que identificamos na história dos Açores é a de servir como refúgio ou potencial refúgio para elites políticas portuguesas afastadas do centro de poder nacional. Sendo território português, uma ou mais ilhas açorianas apresentam-se nestes momentos como último reduto de soberania nacional, entendida como a entendem as elites em êxodo. A importância desta função estratégica sai realçada se tivermos em linha de conta o argumento de Reis (2019) de que a continuidade dinástica da Coroa portuguesa é um dos fatores explicativos mais importantes para a sobrevivência do país geograficamente improvável que é Portugal.

O exemplo mais completo é o de D. António, Prior do Crato, o pretendente português ao trono na crise sucessória aberta pela morte inesperada de D. Sebastião em 1578. Os partidários de D. António (e durante algum tempo, o próprio) acantonam-se na ilha Terceira após se tornar claro que as suas elites, sob a liderança do corregedor Ciprião de Figueiredo, rejeitavam a deliberação das Cortes de Tomar de 1581 que confirmava o Habsburgo Filipe II de Espanha como I de Portugal (Braga, 2008). Um exemplo mais recente é o plano de evacuação para os Açores da cúpula política do Estado Novo na eventualidade de invasão do território nacional durante a II Guerra Mundial, com apoio do aliado britânico (Ferreira, 2008; Telo, 2008). Embora não tenha sido necessário pô-lo em prática, podemos considerar os Açores como tendo desempenhado um papel estratégico, já que eram essenciais num plano de contingência que figurava nas estratégias portuguesa e britânica.

Os Açores surgem assim como palco para uma retirada *tática*, que necessariamente se torna *estratégica*, uma vez que se afigura como uma manobra existencial para o grupo que a leva a cabo. Após a retirada para uma ou mais ilhas dos Açores, e dispondo dos meios para tal, a estratégia de refúgio terá tendência a evoluir a uma estratégia de “reunião” e de seguida para a de “invasão” do continente português. No entanto, esta sequência não é inevitável. Teoricamente, uma ou mais ilhas açorianas podem oferecer refúgio a um grupo descontente durante um período de tempo considerável, sem alguma vez se proporcionarem as condições que permitiriam reunir forças para uma invasão.

A função estratégica do refúgio apresenta riscos significativos, uma vez que a ilha se pode facilmente tornar numa armadilha para as elites que nela procuram refúgio. Apesar da insularidade e de certas características naturais e artificiais facilitarem a sua defesa, os “refugiados” estarão a concentrar-se num território do qual será difícil, mas não impossível, bater em retirada em caso de derrota militar. A tomada da Terceira pelas forças de Filipe II de Espanha quando esta se havia tornado no foco da resistência à sua tomada da Coroa é disso um exemplo (Braga, 2008). As dimensões essenciais desta valência estratégica que podem afastar esse cenário são o apoio da população local, que podem rejeitar totalmente as elites que procuram refúgio na ilha ou manter uma resistência ativa que lhes cause um atrito constante.

2.2. Reunião de forças

A função estratégica da “reunião de forças” pode emergir como segundo passo de uma estratégia que começa por utilizar com sucesso a função “refúgio de elites”. Foi este o caso com a resistência dos partidários de D. António. A recusa em aceitar o domínio dos Habsburgos tornou a ilha num ponto de convergência para forças portuguesas e estrangeiras dispostas a empreender esforços para negar a “grande estratégia” de Filipe II (Parker, 1998) que tanto ameaçava a Inglaterra de Isabel I e a França de Henrique IV. Filipe II aproximar-se-ia assim da sua ambição de estabelecer “monarquia universal”: controlando Portugal, ganharia acesso aos territórios ultramarinos portugueses e aos seus meios navais; controlando os Açores, ganharia um ponto de apoio logístico fulcral para a navegação do Atlântico Norte (Parker, 1998; Rodrigues, 2011; Heuser, 2017). É devido à importância dessa função estratégica, a do apoio logístico (ver abaixo, 3.4), que D. António consegue o empenho de uma “Armada Francesa”, composta por sessenta navios e 7.000 homens sob a liderança de Filippo Strozzi, mandatado pela rainha de França (James, 2012).

Assim, para o sucesso desta função estratégica é essencial o apoio de forças externas à ilha, quer portuguesas quer estrangeiras, que são importantes no abastecimento e defesa da ilha, bem como no robustecimento psicológico dos apoiantes das elites expulsas do território continental. No caso da resistência ao domínio Habsburgo, esses apoios concretizaram-se, embora não no grau desejado por D. António, uma vez que Isabel I não arriscou um empenho de meios robusto (Quinn, 1979), e os neerlandeses, em rebelião contra Filipe II, decidiram não enviar tropas ou navios

(James, 2012). Ainda assim, os açores cumpriram a função estratégica de “reunião de forças”, especialmente tendo em conta o auxílio da esquadra luso-francesa. O que não aconteceu foi a vitória dessas forças sobre a frota espanhola. Depois da tentativa falhada de tomada da Terceira na Batalha da Salga em 1581, Filipe II reforçava a frota com tropas e navios (contando agora com 16.000 homens e mais de cinquenta navios) e com a experiência do almirante Álvaro de Bazán, Marquês de Santa Cruz (James, 2012), que derrotou a esquadra luso-francesa na Batalha Naval de Vila Franca (Braga, 2008; James, 2012).

A Guerra Civil Portuguesa (1832-1824) é outro exemplo da “reunião de forças”. Aí, os Açores não haviam servido a função de “refúgio de elites”, uma vez que o local escolhido para acolher os órgãos de soberania durante a Guerra Peninsular (1808-1814) foi o Rio de Janeiro, no Brasil, em conformidade com os desejos da Grã-Bretanha. Apesar disso, durante a administração britânica do território português na Ibéria, os Açores conseguiram exercer algum grau de autonomia política, desvinculando-se de Lisboa e alinhando-se com a Corte no Rio de Janeiro (Rodrigues, 2019). Essa e outras circunstâncias, como a deportação para os Açores dos dissidentes jacobitas e maçônicos para a ilha Terceira a bordo da fragata Amazonas, que contribuíram para a disseminação do ideário revolucionário francês, fizeram da Terceira um local convidativo para os opositores do absolutismo de D. Miguel. Estes, exilados um pouco por toda a Europa e no Brasil, convergiram para a Terceira, culminando com a chegada à ilha de D. Pedro IV em 1831. Esta “reunião de forças” transformou a Terceira num “rochedo liberal”, bem defendido pela sua geografia oceânica, a partir do qual foi possível avançar para a função estratégica “plataforma de invasão” após a conquista das restantes ilhas açorianas (Enes, 2008).

2.3. *Plataforma de invasão*

Nesta função estratégica, uma ou mais ilhas dos Açores servem de “plataforma de invasão”, permitindo a um grupo uma base atlântica onde organizar os meios militares e políticos necessários à ocupação do território continental português. Esta função deriva não só de fatores geográficos, como são a facilidade de defesa de uma ilha e a localização dos Açores relativamente à Península Ibérica, mas também de fatores políticos: partir de ilhas portuguesas fornece aos líderes da expedição uma narrativa de legitimidade sem a qual os seus esforços não teriam a mesma probabilidade de vingar. Tomar o continente português a partir de outro território português gerará menos resistência do que tomá-lo a partir de um território estrangeiro, uma vez que tal torna mais difícil às elites incumbentes apresentarem-se como as defensoras da soberania nacional em face de uma agressão externa.

O caso paradigmático é o da expedição liberal que parte dos Açores em junho de 1832 rumo ao continente, desembarcando em julho na praia de Mindelo, em Vila do Conde. A Guerra Civil terminaria com a vitória liberal em 1834, instaurando uma monarquia constitucional sob D. Maria II (Enes, 2008). No entanto, existem outros casos em que a possibilidade de os Açores desempenharem esta função figurou no

pensamento estratégico de atores estrangeiros, como atestam os planos dos EUA e do Reino Unido durante a II Guerra Mundial de invadir os Açores caso os poderes do Eixo lançassem uma invasão terrestre da Península Ibérica, mantendo assim a possibilidade de usar os Açores para a projeção de força que, entre outras coisas, seria necessária à expulsão da Alemanha do território português (Andrade, 1999; Telo, 2008).

O ator que tenha esta estratégia necessitará de ter assegurado antes a função estratégica da “reunião de forças”, garantindo que tem nas ilhas uma base sólida para a preparação da expedição com que pretende invadir o território continental, garantindo que não terão oposição à sua retaguarda. Foi o que fizeram os liberais ao conquistar as ilhas dos Açores que não se tinham declarado pela sua causa antes de embarcarem rumo ao continente. Além disso, o sucesso da expedição dependerá do recurso a outra função estratégica dos Açores: a de apoio logístico.

2.4. Apoio logístico

O apoio logístico é uma função que os Açores desempenham desde o início da sua história. Esta função tem frequentemente, mas nem sempre, significância estratégica. Nestes casos, os Açores funcionam como placa giratória ao prestar assistência à deslocação de meios navais e aéreos em trânsito no Atlântico Norte, permitindo a projeção de forças entre os hemisférios ocidental e oriental. A manifestação concreta desta função varia com a tecnologia e as dinâmicas políticas em ambas as margens do Atlântico. Durante a era da vela, o sistema giratório de ventos e correntes do Atlântico colocava os Açores como um ponto de passagem quase obrigatória para aguada dos navios vindos das Índias e das Américas para a Europa (Rodger, 1999; Cunliffe, 1999; Smith, 2010). Na era do vapor, a navegação libertou-se do vento como força motriz, mas tornou-se dependente do carvão. A escala nos Açores passou então a fazer-se para o reabastecimento de carvão; algo especialmente importante para as grandes marinhas do Atlântico que se modernizaram no início do séc. XX e durante a I Guerra Mundial (Rezendes, 2021). Já na era da aviação e com relevância para a II Guerra Mundial, os aviões não tinham a autonomia necessária para a travessia transatlântica, gerando um “hiato aéreo” conhecido como *Atlantic gap* ou *Azores gap*. O acesso a uma base no meio do Atlântico para reabastecimento preencheu este hiato (Ferreira, 2011; Herz, 2018; Mendes, 2018).

Para utilizar os Açores como ponto de apoio logístico é necessário controlar as linhas de comunicação (LOC, na sigla inglesa: *lines of communication*) que cruzam as suas águas. Assim, nos sécs. XVI e XVII, Portugal e Espanha organizaram comboios marítimos para que os navios mercantes não atravessassem o Atlântico desacompanhados (Glete, 2000; Plank, 2020). Durante a I Guerra Mundial, também os EUA e a Inglaterra estabeleceram comboios transatlânticos, no quais a Base Naval de Ponta Delgada (1917-1919) prestava um importante papel de apoio logístico (Livermore, 1948; Rezendes, 2021), incluindo no combate à campanha dos submarinos alemães. A escolta de navios no Atlântico Norte por forma a negar a estraté-

gia alemã de ataque a navios mercantes por meio de submarinos surge novamente com a Batalha do Atlântico na II Guerra Mundial (Telo, 2008; Mendes, 2018; Warner, 2021). Nesse esforço de patrulha antissubmarina, que na Guerra Fria volta a ser necessário contra a ameaça submarina soviética, a cobertura dos mares dos Açores por aviação norte-americana a partir da Base das Lajes foi essencial, potenciando o papel dos Açores enquanto facilitadores de operações de aviação militar (Ferreira, 2011, Mendes, 2018, Warner, 2021).

Além da luta antissubmarina, o apoio logístico à aviação norte-americana fornecido pela Base das Lajes também assumiu relevância estratégica enquanto escala para aviões de carga, de menor autonomia que caças e bombardeiros, em operações-chave levadas a cabo pelos EUA durante a Guerra Fria, como a Operação Vittles, mais conhecida como “ponte aérea de Berlim” em 1948-49 e a Operação Nickel Grass em 1973. Na primeira, 3.000 dos voos de abastecimento que partiram dos EUA rumo a Berlim contaram com o apoio da Base das Lajes; na segunda, praticamente todo o material de guerra transportado pelos EUA para salvar Israel na Guerra do Yom Kippur passou pelas Lajes, já que os restantes aliados da NATO se haviam recusado a prestar esse serviço (Mendes, 2018).

A esta função correspondem riscos significativos. Naquilo que pode ser considerado como uma função-espelho do apoio logístico, alguns atores podem ver os Açores como úteis na medida em que atraem navegação civil e militar do adversário. Assim, a pirataria e o corso tiveram na era da vela uma coutada privilegiada nos mares dos Açores (Glete, 2000; Braga, 2008; Plank, 2020), da mesma forma que os submarinos alemães as navegavam em busca de alvos fáceis nas duas guerras mundiais (Telo, 2008; Warner, 2021). Esta realidade torna imperativa a recolha de informações fiáveis quer à superfície marítima, quer abaixo dela, sem a qual a função de apoio logístico seria muito dificultada, e talvez mesmo impossível, dado o risco de disrupção causado por adversários. Em alturas de maior conflitualidade no Atlântico Norte, a segurança da função de apoio logístico depende assim da função estratégica que se segue: a de estação informativa.

2.5. Estação informativa

A função “estação informativa” reporta-se à utilidade dos Açores enquanto local a partir do qual se podem recolher informações acerca da atividade humana, civil e militar, e de processos naturais no Atlântico Norte. Do ponto de vista militar, os Açores são por vezes anfitriões de importantes capacidades de informação, vigilância e reconhecimento (ISR, na sigla inglesa: *intelligence, surveillance and reconnaissance*). Esta recolha de informações essenciais à segurança da navegação, da aviação, e do transporte, assim como à segurança da captação e transmissão de dados, está intimamente ligada à do apoio logístico, como vimos. Ainda assim, é uma função distinta, já que podem ocorrer em graus diferentes, ou mesmo, em certos momentos, verificar-se importância estratégica das ilhas para a recolha de informações, mas não para o apoio logístico.

Podem encontrar-se sugestões desta função logo no início da história dos Açores, embora assumam maior relevância com as tecnologias desenvolvidas ao longo do séc. XIX, com a telegrafia e, já no início do séc. XX, a telegrafia sem fios/rádio. Na I Guerra Mundial, com os submarinos alemães a impor perdas severas ao tráfego marítimo no Atlântico, os norte-americanos e britânicos têm não só a necessidade de defender os depósitos carvão que haviam colocado nos Açores, mas também de combater a ameaça submarina alemã com os seus próprios submarinos. Estas tarefas requerem um centro de apoio logístico (a já referida Base Naval de Ponta Delgada) para o controlo de linhas de comunicação, mas imediatamente se sente a necessidade de construir também infraestruturas para a recolha de informação, como é exemplo a instalação de uma estação de rádio nos Açores pelo British Intelligence Centre para vigiar as movimentações dos submarinos alemães (Livermore, 1948, p. 202).

O imperativo da vigilância antissubmarina colocar-se-á ao longo de todo o séc. XX, repetindo-se na II Guerra Mundial com submarinos alemães e na Guerra Fria com submarinos soviéticos. No combate a esta última ameaça a Base das Lajes deu um contributo estratégico importante aos EUA e à NATO (Ferreira, 1980; 2011; Mendes, 2018). Os aviões de patrulhamento antissubmarino estacionados nas Lajes foram instrumentais na negação da estratégia soviética de “bastiões submarinos”. De acordo com este conceito, implementado durante as décadas de 70 e 80, a União Soviética empregava submarinos com armamento nuclear (SSBN) em bastiões, ou santuários, onde estes não seriam detetados, mantendo assim a capacidade de responder na mesma moeda a um ataque nuclear do Ocidente. A União Soviética ganhava assim a segurança que lhe permitia ser mais ousada durante crises políticas e noutras arenas de competição militar com o Ocidente. A capacidade desenvolvida pelos EUA de localizar os SSBN soviéticos terá por isso contribuído significativamente para o fim da Guerra Fria (Ford & Rosenberg, 2005).

Hoje, os Açores desempenham várias funções relacionadas com a recolha de informação em contexto de segurança marítima, nem todas elas de relevância estratégica. A segurança e a vigilância das zonas de responsabilidade portuguesa segundo o direito marítimo requerem a realização de várias tarefas, nomeadamente através de operações de busca e salvamento, o combate ao crime organizado que transita por águas açorianas, e a deteção de atividade submarina e aérea (Escorrega, 2010; Carreira & Porteiro, 2015), todas elas dependentes da recolha eficaz de informação. Mais estratégico será a preservação das infraestruturas críticas de informação que são os cabos submarinos que passam ao largo dos Açores e que os ligam aos continentes norte-americano, europeu e africano. A importância dos cabos submarinos nos Açores remonta à segunda metade do séc. XIX, com o primeiro cabo submarino transcontinental com um nó açoriano a surgir em finais do século, ligando Carcavelos ao Faial, e essa ilha à América e a África (Telo, 2008, pp. 218-219). Hoje, os cabos submarinos de fibra ótica são infraestruturas críticas para a integridade das redes de transmissão de informação digital, sendo que

por eles passa 99% das comunicações digitais transoceânicas (Bueger e Liebetrau, 2021). Também a recolha de informação científica, por exemplo através de imagens de satélite ou medições feitas por navios oceanógrafos, pode revestir-se de importância estratégica quando esse conhecimento é um instrumento de construção de poder naval de um Estado (Smith, 2018).

2.6. *Trunfo diplomático*

Por último, o arquipélago dos Açores pode ser uma peça importante na estratégia de Portugal enquanto trunfo diplomático. Por vezes, Portugal consegue extrair contrapartidas estratégicas em troca da concessão de acesso aos Açores à potência que pretende utilizar alguma das outras funções estratégicas do arquipélago, ou pretende apenas negar esse acesso a uma potência rival. Como explica António Telo, a valência estratégica “trunfo diplomático” é em geral menos visível para o público. Primeiro, porque representa frequentemente uma importância estratégica “passiva” dos Açores; depois, porque os compromissos externos que resultam na concessão de acesso aos Açores e na obtenção de contrapartidas são muitas vezes secretos, no todo ou em parte, quer por razões de segurança, quer pela possibilidade de serem sensíveis do ponto de vista da opinião pública portuguesa (Telo, 1993, p. 11). Um bom exemplo disso é o embaraço dos governos pós-25 de Abril com as contrapartidas combinadas com os norte-americanos pelo anterior regime em troca do apoio dado durante a Operação Nickel Grass em 1973 (Ferreira, 2008).

A cedência de facilidades aos Aliados durante a fase final da II Guerra Mundial, incluindo a Base Aérea de Santa Maria e com Base das Lajes na Terceira, é feita em troca de contrapartidas não só financeiras e de equipamento militar, mas também políticas. O *quid pro quo* com os norte-americanos é de tal monta que viabiliza vários objetivos de política externa portuguesa que de outra forma seriam provavelmente inviáveis. O regime português consegue dos EUA contrapartidas tão impressionantes como a devolução de Timor, que havia sido ocupado Japão, e a convivência relutante de Washington com a ditadura de Salazar (Telo, 2008). A anuência implícita dos Estados Unidos em relação à política colonial portuguesa, à qual se opunham por princípio, também é uma ilustração clara do preço que os EUA estavam dispostos a pagar pelo acesso às facilidades das Lajes (Rodrigues, 2004; 2009). A inclusão de Portugal no grupo de países fundadores da NATO, em 1949, é outro símbolo dessa importância, embora seja mais difícil considerá-lo como um benefício conferido ao regime pelos Açores. Pelo contrário, mostra como os Açores podem retirar autonomia estratégica a Portugal quando a potência dominante está interessada nos Açores, uma vez que a pertença à NATO condicionou toda direção da política externa de Salazar, forçando-o a integrar uma organização multilateral, em contrastante com a sua condução de política externa habitual (Marcos, 2022).

3. Discussão

As funções estratégicas aqui identificadas resultam da interceção entre as constantes da geografia e as dinâmicas da política e da tecnologia civil e militar. Tanto a construção de cada uma delas como a sua categorização como funções “estratégicas”, e não meramente “táticas” ou “operacionais”, são discutíveis quer de um ponto de visto teórico, quer histórico. Por exemplo, alguns poderão preferir agregar as funções estratégicas de “refúgio de elites” (3.1), “reunião de forças” (3.2) e “plataforma de invasão” (3.3), formando assim um conjunto que se aproximaria daquilo a que José Medeiros Ferreira chama de “teatro de refúgio” (Ferreira, 1980). Juntar estas três funções faz sentido se considerarmos que a estratégia das elites que têm nos Açores a sua última ligação a Portugal apenas estaria completa se fossem cumpridos estes três passos em sequência: fuga para os Açores, reunião de forças, e partida das forças das ilhas rumo ao continente. De facto, a esperança de quem recorrer à primeira destas funções, a do “refúgio”, será a de executar os passos seguintes, numa estratégia “sequencial”, para utilizar a definição de J. C. Wylie, que classifica dois tipos de “efeito estratégico”, o sequencial e o cumulativo (Milevski, 2012). No entanto, estaríamos aí a falar da estratégia do ponto de vista do ator estratégico, e não dos Açores. Para conseguir executar uma estratégia deste tipo, o ator precisa que os Açores desempenhem as três funções mencionadas, mas do ponto de vista dos Açores, separar estas funções permite-nos perceber melhor como cada uma delas pode ou não funcionar, assim como o impacto que cada uma delas tem nas ilhas.

Poder-se-ia pensar que com a tecnologia militar contemporânea os territórios insulares perderiam as suas valências estratégicas de “teatro de refúgio” (i.e.: refúgio, reunião e invasão). No entanto, o caso de Taiwan mostra-nos que os territórios insulares mantêm ainda hoje todas essas funções quando as circunstâncias certas estão reunidas. Foi para esta ilha próxima da China continental que o governo do Kuomintang de Chiang Kai-shek evacuou após se tornar clara a iminência da derrota contra o Partido Comunista de Mao Zedong na Guerra Civil da China (1946-1949). A República da China de Taiwan mantêm-se efetivamente independente da República Popular da China apesar de esta a considerar uma ameaça e ter como prioridade a sua reintegração. Por razões de política internacional e pela complexidade da operação anfíbia necessária para capturar a ilha, Taiwan demonstra a relevância continuada de ilhas enquanto bastiões político-militares (O’Hanlon, 2000).

A localização estratégica encerra em si tanto oportunidades como riscos, como mostra o caso de Taiwan. Os Açores podem ser um ativo estratégico para Portugal, mas isso também significa que em certos momentos as ilhas podem representar riscos importantes para Portugal. Olhando para as funções estratégicas acima elencadas, vemos como os Açores tanto podem constranger a estratégia de Portugal como permitir certas orientações estratégicas que o país de outra forma não teria. Para Monjardino (1982), há funções estratégicas que resultam de uma postura de passi-

vidade, que surgem só pelas ilhas estarem onde estão; e outras que resultam de uma postura de atividade. As primeiras são muitas vezes mais penosas para as populações locais, como demonstra o exemplo do ataque a Ponta Delgada por um submarino alemão na I Guerra Mundial e o subsequente sentimento de abandono por parte do governo nacional (Warner, 2021). As segundas, resultantes de uma postura ativa de Portugal, e talvez da Região Autónoma dos Açores, serão mais interessantes tanto para a Região Autónoma como para o Governo da República.

No entanto, os Açores parecem tornam-se especialmente interessantes para potências externas sempre que a competição entre grandes potências dita a ativação de uma ou mais funções. A ativação da função estratégica “apoio logístico”, e, por arrasto a de “estação informativa”, parece ser fundamental para determinar o nível de interesse externo nos Açores. Nos casos em que essa função se desempenha em momentos de domínio pacífico do Atlântico, poderá bastar ter a cooperação passiva dos Açores, mas em momentos de conflitualidade entre grandes potências, as ilhas assumem uma importância estratégica urgente, seja pelo desejo de uma grande potência de os utilizar de alguma forma, seja pelo seu interesse em negar o acesso dos seus rivais às suas funções estratégicas.

Durante a corrida ao armamento naval que antecedeu a I Guerra Mundial, a cenarização e os exercícios navais quer ingleses, quer alemães, consideram os Açores como um possível palco militar em caso de hostilidades, com a Marinha Imperial Alemã a simular mesmo um desembarque em várias ilhas açorianas, apesar das tentativas portuguesas de a dissuadir desse exercício (Telo, 2008, pp. 223-224). Na II Guerra Mundial, a invasão dos Açores foi planeada quer pelos Aliados, quer pelo Eixo, em demonstrações claras da importância estratégica das ilhas para o teatro atlântico (Andrade, 1999). Os EUA consideram até a ocupação “preventiva” das ilhas (Operação Gray), sendo demovidos pela Grã-Bretanha, que por sua vez planeia a ocupação apenas em caso de invasão alemã da Península Ibérica, ao passo que a marinha alemã não vai além do estudo da hipótese de ocupação das ilhas (Telo, 2008; Mendes, 2018). Os contactos e apoios informais entre o governo norte-americano e a Central Intelligence Agency (CIA) e movimentos independentistas açorianos como a Frente de Libertação dos Açores (FLA) em 1975, quando nos EUA se temia a captura de Portugal por um regime comunista (Enes, 2020), também sugere a importância de manter os Açores na esfera da potência dominante do Atlântico (Ferreira, 2011).

Muitos episódios poderão ainda ser arrumados nas funções acima. A própria lista de funções não pretende ser exaustiva, na medida em que procura identificar apenas funções estratégicas recorrentes. Funções estratégicas que parecem ultrapassadas pela tecnologia ou pela natureza do sistema internacional incluem a de “celeiro nacional” e a de “entreposto comercial”. Na primeira destas, os Açores são produtores de alimentos numa escala suficiente para abastecer os centros urbanos do país, como aconteceu durante algumas décadas com a produção cerealífera que rapidamente provocou a exaustão dos solos (Meneses, 2008; Smith, 2010). Na segunda

função, os Açores são um ponto de paragem essencial para as travessias comerciais do Atlântico e esse comércio tem importância estratégica para certos atores, como aconteceu nos sécs. XV e XVI quando os ventos e correntes do Atlântico Norte colocaram as ilhas como ponto de paragem essencial para navegantes portugueses e espanhóis no regresso à Europa com as riquezas das Índias Orientais e Ocidentais (ver acima, 3.4).

Outras funções não figuram na tipologia não por serem pontuais, mas por não pertencerem ao nível estratégico, mas sim aos níveis inferiores à estratégia (operacional e tático) ou superior (grande estratégia). Um exemplo de uma função excluída da tipologia, apesar de recorrente ao longo da história das ilhas, consiste nos Açores como lugar para onde são enviados deportados e prisioneiros políticos. A Fortaleza de São João Batista e o promontório que ela envolve, o Monte Brasil, serviram repetidamente de “depósito” de presos que o poder central queria neutralizar, mas não assassina ou exilar para o estrangeiro, onde poderiam conspirar contra o regime. Exemplos disso são o exílio de D. Afonso VI, o depósito de famílias alemãs durante a I Guerra Mundial e o depósito de presos políticos durante o Estado Novo. No entanto, poderá ser excessivo considerar o “depósito de presos” uma função estratégica. A facilidade com que se realociza esta função sugere que ela não advém da localização geográfica ou outras condições únicas dos Açores. De fora da tipologia ficam também as muitas “funções geopolíticas” que seria possível apontar nos Açores (Gomes, 2021), uma vez que geopolítica é um conceito bem mais vasto que geoestratégia (Fernandes, 2019).

Conclusão

Como sempre acontece nas ciências sociais nas quais esta análise se insere, as premissas teóricas que servem de base ao exercício de classificação das funções estratégicas dos Açores podem e devem ser discutidas. Não obstante, o melhor teste à presente tipologia está na sua utilidade. Esta poderá manifestar-se, por exemplo, em análises comparativas entre os Açores e outras regiões insulares. Uma vez que as categorias são obtidas por via da abstração de realidades geográficas e políticas concretas, são aplicáveis a outros casos, afigurando-se assim como uma ferramenta útil a agendas de investigação tais como a estudos estratégicos comparativos.

Uma tipologia como a que aqui se apresenta dá-nos um quadro conceptual para pensar o lugar dos Açores na estratégia. Dela resulta claro que nem todas as funções estratégicas desempenhadas pelos Açores foram bem-sucedidas. Além disso, algumas funções estratégicas apenas são sucedidas quando outras funções estão asseguradas. A estratégia “teatro de refúgio” depende da execução de uma sequência de passos que requer que os Açores desempenhem com sucesso pelo menos três funções estratégicas. Já o ator que pretender utilizar as ilhas para apoio logístico sem simultaneamente assegurar a recolha de informações acerca da atividade humana no Atlântico Norte terá nas ilhas um permanente foco de risco geopolítico e geoestraté-

gico, como aconteceu durante o domínio filipino, em que os Açores se tornaram um pólo de atração para piratas e corsários devido à sua utilidade no reabastecimento de navios vindos das Américas. Mais tarde, no séc. XX, algo semelhante se passaria com os submarinos alemães e os navios mercantes em travessias do Atlântico.

A recorrência desta realidade estratégica aponta para outro conjunto de conclusões que podemos retirar da síntese histórica que é esta tipologia: a identificação de continuidades e descontinuidades nas dinâmicas estratégicas dos Açores. A tecnologia disponível em cada momento parece ditar o ressurgimento e a manifestação concreta de certas funções, mas ao longo dessas variações podemos detetar uma continuidade fundamental da relevância estratégica dos Açores, que parece advir da sua geografia, nomeadamente da sua localização e da insularidade. A continuidade do fenómeno estratégico aconselha cautela na aceitação de argumentos que vaticinam a obsolescência estratégica dos Açores, ou de qualquer outro território, devido ao desenvolvimento ou aperfeiçoamento de tecnologias. A interação entre inovação tecnológica e estratégica é dinâmica, e não unidirecional.

Outro tema a ter em mente é o da relação dos Açores com a estratégia de Portugal. Esta relação nem sempre é linear, uma vez que os Açores também servem com frequência os interesses estratégicos de Estados mais poderosos que Portugal, que podem estar dispostos a negociar o acesso (ou a negação de acesso de outros) às ilhas, mas também podem estar dispostos a usar a força caso Portugal não se mostre cooperante. Assim, a relevância estratégica dos Açores pode constituir-se como um fator detrimental da estratégia de Portugal, podendo constringer a sua política externa em níveis variáveis de intensidade. Em momentos de conflitualidade entre grandes potências no Atlântico Norte é provável que Portugal não tenha escolha senão o alinhamento com a potência marítima dominante. Assim acontece com qualquer outro ativo estratégico, os Açores colocam oportunidades, mas também riscos.

Em Portugal, vive-se hoje um período de debate acerca desses riscos e oportunidades. A generalizada indefinição estratégica do pós-Guerra Fria deixou Portugal na incerteza quanto ao seu papel no mundo, e consequentemente à sua estratégia, ou “grande estratégia”. Relativamente aos Açores, a incerteza sobre a relevância estratégica do arquipélago no séc. XXI instalou-se após o anúncio do *downsizing* do contingente militar norte-americano estacionado na Base das Lajes (Sá, 2016; Mendes, 2018). As categorias aqui apresentadas são uma forma de sintetizar a história dos Açores, permitindo assim que a apliquemos ao momento presente, identificando possíveis papéis estratégicos para o arquipélago no presente e no futuro, e que por vezes podem não ser percecionados como tal.

Data de receção: 30/11/2022
Data de aprovação: 21/12/2022

Agradecimentos

O autor agradece à Fundação para a Ciência e Tecnologia o financiamento através de Bolsa de Doutoramento (referência: 2020.05244.BD).

Sobre o autor

TOMÉ RIBEIRO GOMES é doutorando em História, Estudos de Segurança e Defesa no Centro de Estudos Internacionais do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, com financiamento através de Bolsa de Doutoramento pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Licenciou-se em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa em 2014. Obteve o grau de mestre em Governance, Leadership and Democracy Studies pelo Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa em 2016. A sua principal área de investigação é o papel estratégico dos Açores no contexto geopolítico do Atlântico Norte desde o fim da Guerra Fria.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3787-8661>]

About the author

TOMÉ RIBEIRO GOMES is a PhD student in the History, Security Studies and Defense programme at ISCTE – University Institute of Lisbon, financed by a PhD Research Studentship from Fundação para a Ciência e Tecnologia. He obtained his BA in Political Science and International Relations from the Faculdade de Ciências Sociais e Humanas of Nova University of Lisbon in 2014, and his MA from the Instituto de Estudos Políticos of the Catholic University of Portugal in 2016. His main research area is the strategic role of the Azores in the geopolitical North Atlantic since the end of the Cold War.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3787-8661>]

