



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**AS RELAÇÕES PORTUGAL/ ESTADOS UNIDOS
APÓS O ALARGAMENTO DAS COMUNIDADES**

Sesimbra, 29-31 de Janeiro de 1989

**A REORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE SEGURANÇA
ENTRE PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS**

ÁLVARO DE VASCONCELOS

Cópia de trabalho

INTRODUÇÃO

As relações de segurança de Portugal com os Estados Unidos atravessam um período de reorganização decorrente, quer da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, quer de factores internos da sociedade portuguesa, quais sejam a estabilização democrática e as transformações ocorridas nas direcções dos dois principais partidos políticos, o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Socialista (PS).

A participação na Aliança Atlântica, de que Portugal é membro fundador, restringiu-se e ainda se restringe sobretudo à cedência de facilidades aos Estados Unidos, elo fundamental de ligação de Portugal à Aliança, quase exclusivo durante o período da ditadura, nomeadamente durante as guerras africanas.

A necessidade sentida em Portugal de fazer assentar as relações com os Estados Unidos numa base mais sólida e equilibrada foi acelerada pelo soçobrar das expectativas que o acordo bilateral de 1983 tinha criado em Portugal.

As relações Portugal - Estados Unidos assumiram do ponto de vista político uma importância tal na segunda metade dos anos 70, que muitas vezes fomos tentados a acreditar que esta é de facto a consequência natural da posição geográfica e da tradição histórica dos dois países. Ora uma análise mais atenta mostrará que o fim dos anos 70 e a primeira metade dos anos 80 constituiu um período excepcional nas relações entre os dois países e que os factores que lhe deram origem, essencialmente de ordem interna, tendem a desaparecer.

Nos quase cinquenta anos de ditadura, as relações Portugal/Estados Unidos caracterizaram-se, do ponto de vista político, até perto do fim, pela desconfiança do governo português e pelo desconforto americano em relação à política interna e à política colonial do governo português; do ponto de vista comercial, sempre foram e são quase incipientes, ao contrário do que se passa com a maior parte dos países da CEE. Do ponto de vista financeiro, têm algum significado, avultando nesta área as contrapartidas pela cedência de instalações militares, situação que só vem dar relevo ao que tem sido o factor central e demasiado exclusivo das relações luso-americanas: a cedência de facilidades nos Açores aos Estados Unidos.

Mas apesar do abandono progressivo de um ideologismo atlântico antitotalitário que fazia de Portugal um aliado quase incondicional dos Estados Unidos e da procura de uma maior coordenação da nossa política externa com a dos demais países europeus, existem hoje talvez pela primeira vez condições para fazer assentar as relações Portugal/EUA em bases sólidas, resultantes da análise realista dos interesses comuns. A reorganização das relações de segurança Portugal/Estados Unidos deverá significar

o evoluir das mesmas de um quadro primordialmente bilateral para um quadro multilateral, colocando-as essencialmente num contexto NATO.

Na perspectiva de 1992, Portugal será certamente um país mais empenhado na cooperação europeia na área da defesa – a adesão à UEO é já um indício dessa tendência –, mas será igualmente um país mais necessitado de afirmar a sua especificidade dentro da Europa, para o que procurará intensificar as suas relações com parceiros extra-europeus, como os Estados Unidos, valorizando especialmente as relações com a África de língua portuguesa e o Brasil, pontos de importância certa nessa política que se define como euro-atlântica.

A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DE PORTUGAL

Tem-se, numa perspectiva geopolítica, afirmado que as relações de Portugal com os Estados Unidos são a continuação natural da aliança luso-britânica. Os Estados Unidos, afirmando-se claramente, desde a II Guerra Mundial, como a potência marítima dominante, só poderiam prosseguir a política da sua antecessora na região, privilegiando as relações com Portugal no quadro peninsular, opondo-se a todas as tentativas de União Ibérica e lançando as bases de uma “relação especial” luso-americana.

Ora a aliança luso-americana não tem, nem poderia ter tido, o mesmo conteúdo da aliança luso-britânica porque não podia funcionar de forma semelhante em duas áreas que tinham sido fundamentais naquela aliança: a defesa do império colonial e como pacto anti-espanhol (a Espanha era aliada dos EUA com quem assinara um acordo de defesa em 1953). Os geopolíticos afirmam que "A própria potência marítima compreenderá agora que tem mesmo necessidade de estar no mesmo barco da defesa atlântica (como a sua velha aliada Inglaterra) com o Portugal que se fez euro-atlântico para resistir à força centrípeta continentalista dos vizinhos".

De facto, com o fim da II Guerra Mundial, com o declinar do império britânico, com o crescimento do domínio no Atlântico dos Estados Unidos, com o desenvolvimento do processo de descolonização, a diplomacia portuguesa teve que enfrentar a necessidade de um relacionamento crescente com os Estados Unidos, relacionamento que foi difícil e assumido à contre-coeur pelo poder de então.

George Kennan, Encarregado de Negócios em Lisboa durante a guerra, exprime assim a desconfiança de Salazar em relação aos Estados Unidos: "he fears association with us only slightly less than with the Russians".

Vencendo a oposição de alguns sectores salazaristas, Portugal aceitou ser membro da NATO desde a sua fundação e a continuação da presença Americana através do

acordo de Defesa de 1951. Salazar procurava obter assim alguma legitimidade interna e internacional, ao mesmo tempo que restringia a presença americana apenas aos Açores onde os americanos se tinham já instalado durante a II Guerra Mundial e depois de terem ameaçado com a ocupação.

Na década de 60 e na primeira metade da década de 70, a política externa portuguesa tinha sido marcada por uma prioridade central e praticamente exclusiva: conseguir apoio para o esforço das guerras em África e defender-se do crescente isolamento internacional que uma política colonial retrógrada e tardia lhe tinha vindo a criar. Política essencialmente defensiva, utilizava como trunfos essenciais o facto de Portugal ser um membro fundador da Aliança Atlântica e a importância geoestratégica do seu território, nomeadamente dos Açores, importância tanto maior quanto a Espanha não fazia parte da NATO. Os limites e a funcionalidade do trunfo, a que alguns chamam hoje o "poder funcional" do território português, estão bem patentes na necessidade que Kennedy sentiu de diminuir em 1961 o seu apoio ao movimento anticolonial em Angola e Moçambique, sem que no entanto fosse levantado o embargo ao fornecimento de armas americanas a Portugal decretado pelo Congresso também em 1961. A guerra do Yom Kippur, em 1973, durante o governo de Marcelo Caetano, que substituíra Salazar, veio no entanto dar um novo alento aos defensores do "poder funcional" das bases como poder das pequenas potências e demonstrar a importância que os Açores tinham ganho nas novas prioridades de segurança dos Estados Unidos; ou seja, para além da importância que tinham no quadro da NATO, eram praticamente insubstituíveis, devido a razões políticas, mas também devido a razões geoestratégicas, no caso de crises graves no Médio Oriente. Apesar de o Governo português não ter sido capaz de impor anteriormente à utilização dos Açores contrapartidas políticas e um equipamento militar que procurava: a verdade é que: após a passagem dos aviões americanos a caminho de Israel pelos Açores, Kissinger, violando o embargo do Congresso: encontrou num país europeu aliado os mísseis que Portugal pedira. No entanto: as consequências eventualmente positivas para as relações entre o Governo português e a administração americana não chegaram a fazer-se sentir: 6 meses mais tarde deu-se o golpe militar de 25 de Abril e o fim da política colonial. Fizeram-se sentir, essas sim, as consequências negativas: embargo petrolífero retaliatório imposto pelos países árabes.

A atitude americana em relação a Portugal no período anterior à democracia não teve a influência negativa que teve na Grécia ou em Espanha, em que a opinião pública associava a ditadura aos EUA, e não contribuiu portanto para criar sentimentos anti-NATO semelhantes aos que existem nesses países do sul, apesar de também aqui

haver uma identificação entre a Aliança e os Estados Unidos. Isto porque as relações entre Salazar e o governo americano sempre foram menos que cordiais. A opinião portuguesa não confundiu ditadura com apoio americano e algum apoio militar à política colonial portuguesa não vinha dos Estados Unidos, mas de certos países europeus como a RFA. As relações com os Estados Unidos, inversamente, tiveram até impacto no desenvolvimento das correntes democráticas nas forças armadas portuguesas. O exemplo mais evidente e por isso mais citado, neste contexto, é o do general Humberto Delgado, candidato à Presidência da República em 1958, que mais tarde viria a ser assassinado pela polícia política de Salazar.

Os sentimentos antiamericanos mais fortes existiam exactamente nos sectores tradicionalistas, defensores acérrimos da política colonial, que acusavam e acusam ainda os Estados Unidos de terem favorecido os movimentos anticoloniais, acusações ainda hoje subjacentes à desconfiança que determinados sectores da elite portuguesa nutrem em relação à política americana.

No período anterior ao 25 de Abril, não havia nenhuma corrente antiamericana significativa nos sectores democráticos originada em razões especificamente nacionais; havia no entanto correntes ideológicas em que o antiamericanismo estava bem presente porque identificavam os Estados Unidos com o imperialismo e faziam uma amálgama entre a guerra colonial portuguesa e a guerra do Vietnam. Estas correntes eram importantes devido ao peso que o Partido Comunista, única força organizada durante o período da ditadura, tinha sobre o movimento democrático. O Partido Socialista, o único criado (pouco) antes do 25 de Abril (fundado em 1973, na Alemanha), o Partido Social-Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social (CDS) viriam a ser muito mais marcados nas suas orientações em matéria de política externa e de segurança pelos acontecimentos portugueses do período 1974-75 do que pelo período anterior, apesar de na política externa o nacionalismo de Salazar e a forma como, durante a guerra, ele foi capaz de defender a neutralidade de Portugal, permanecerem como uma referência, quer em sectores da esquerda, quer em sectores da direita.

DO ATLANTISMO IDEOLÓGICO AO ATLANTISMO MULTILATERAL

O período que vai de 25 de Abril de 1974 a 1988 pode ser simplifadamente dividido em três fases no que diz respeito à política de segurança portuguesa: a neutralidade atlântica, o atlantismo antitotalitário e o multilateralismo euroatlântico.

O que distingue as três fases é a atitude progressivamente assumida pelas elites dos partidos democráticos, com relevo para o PS e o PSD em relação aos Estados Unidos.

O que faz destes três momentos, no essencial, três fases de uma mesma política externa é o facto de a integração europeia ter passado a ser a prioridade cimeira da política externa de partidos e governos democráticos a partir de 1975.

A característica dominante destas três fases é que, tendo-se sucedido no tempo pelo predomínio de uma corrente sobre as outras, continuam a coexistir na sociedade portuguesa e até nesta ou naquela opção actual da política externa e de segurança, quantas vezes decididas pelo mesmo governante. São faces diferentes de uma mesma política externa à procura de uma definição clara e muito provavelmente coexistirão ainda para além dessa definição.

– A neutralidade atlântica. A fase da neutralidade atlântica teve o seu predomínio no período da 'unidade antifascista' que se seguiu imediatamente ao 25 de Abril de 1974, o período extremamente curto que durou a aliança PS-PCP. Nenhum partido político, nem mesmo o PCP, punha em causa a participação de Portugal na NATO. O Movimento das Forças Armadas (MFA) apressou-se a tornar claro no seu programa que "o governo provisório respeitará os compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor."

Os Estados Unidos eram encarados não tanto como um aliado a privilegiar, mas uma fonte de potencial ameaça, quer política como até economicamente, que era preciso tranquilizar. As relações económicas entre Portugal e os Estados Unidos, ao contrário das da própria Espanha ou demais países europeus, nunca tinham sido muito intensas. Portugal, membro da EFTA desde 1960 e ligado por um acordo à CEE desde 1972, tinha o essencial do seu comércio com a Europa comunitária, situação que aliás ainda hoje se mantém: em 1987, o comércio de Portugal com os seus parceiros da Comunidade representou cerca de 71 por cento das exportações e 63% das importações totais, ao passo que as trocas comerciais com os Estados Unidos não foram além dos 6,99% e eram desta ordem de grandeza os dados também para a década de 70. A tendência poderá ser criada para diminuir na perspectiva de 1992 e dos fins do período de transição, sobretudo as exportações americanas para Portugal.

Se do ponto de vista económico a opção americana era ténue, do ponto de vista da segurança a percepção de uma ameaça externa era praticamente inexistente, factor que ainda hoje não se alterou. Resguardado das convulsões europeias, arredado da frente, Portugal está na NATO porque sabe que há uma ameaça que no entanto não sente. Aliás, a comprová-lo está o peso dado à ameaça interna e indirecta nos conceitos estratégicos de defesa. O fundamental das prioridades de segurança de

Portugal está definido no Conceito Estratégico Militar, aprovado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional em Dezembro de 1985.

Uma preocupação de segurança de carácter interno mas que no entanto constitui um dado marcante nas relações de Portugal com os Estados Unidos é o chamado separatismo nos arquipélagos, sobretudo no açoriano. Em 1974 e 1975, como reacção e forma de pressão contra a influência comunista no continente, movimentos ditos de libertação surgiram na Madeira (FLAMA) e nos Açores (FLA). É convicção corrente em Portugal que este último contou com apoios nos Estados Unidos, sobretudo, mas não exclusivamente, entre as comunidades açorianas aí radicadas. A derrota do PCP em Portugal, bem como a consagração da autonomia regional na Constituição de 1976, retiraram todo o peso ao separatismo e o PSD transformou-se na força majoritária nos arquipélagos.

Os partidos políticos democráticos, que procuraram em 1974 a sua legitimidade 'revolucionária' na aliança com o PC e o MFA, consideravam nesses primeiros anos de convulsão e desatino que Portugal não tinha inimigos: todos, sem excepção, eram nossos aliados. Na própria Marinha, o sector mais decididamente pró-NATO das forças armadas portuguesas, havia quem preconizasse a realização de manobras navais com esquadras de todo o mundo.

Os factores que explicam estas posições eram; na sua maior parte (nomeadamente os de ordem política), meramente conjunturais. Havia também, no entanto, factores de carácter mais permanente, como a posição excêntrica em relação à frente europeia, a inexistência da percepção de uma ameaça directa ao território e a debilidade da relação com os Estados Unidos que contribuíram para que os partidos democráticos, ao mesmo tempo que defendiam a adesão à CEE, defendessem a dissolução simultânea da NATO e do Pacto de Varsóvia (objectivo ainda hoje consagrado na Constituição portuguesa) e que o PSD, então chamado PPD, no seu primeiro programa, considerasse em relação à NATO que "a contribuição portuguesa, financeira e humana, deve diminuir progressivamente, assim como devem ser progressivamente extintas as bases estrangeiras em Portugal".

Os sectores dominantes do MFA defendiam a neutralização de Portugal no seio da NATO em nome do não alinhamento terceiro-mundista, pensando que apenas a fatalidade geopolítica obrigava à participação na Aliança.

– Atlantismo antitotalitário. O que transformou fundamentalmente a atitude dos partidos democráticos em relação aos Estados Unidos foram factores de ordem interna. Ao curto período da "unidade antifascista" seguiu-se um período mais longo

de intensa luta entre os partidos democráticos e o PCP. Nesse período de luta aberta, os Estados Unidos encontravam-se do lado certo e foram um factor importante na vitória das forças democráticas contra as forças totalitárias. A URSS, por seu turno, apoiou abertamente o PCP, e se não existe hoje a clara percepção de uma ameaça externa, criou-se na opinião pública portuguesa a partir dessa altura a convicção de que a URSS é uma ameaça real. A intervenção soviética e cubana em Angola, em apoio do MPLA, foi confundida com a própria luta interna portuguesa e serviu para reforçar ainda as posições pró-atlânticas e favoráveis a uma forte aliança com os Estados Unidos na opinião pública e sobretudo nas camadas políticas que saíram vitoriosas da crise de 74-75. As condições em que se formou esta atitude explicam o carácter marcadamente ideológico das posições em política externa de dirigentes como Mário Soares, Sá Carneiro ou Freitas do Amaral.

O governo em que esta posição a que chamei atlantismo antitotalitário se manifestou mais nitidamente foi o da Aliança Democrática (coligação PSD-CDS) em 1979, que tomou medidas retaliatórias de natureza económica e cultural contra a URSS e inscrevera no seu programa, como destacada prioridade da sua política externa, a luta contra "o expansionismo político e militar da União Soviética".

Foi neste clima de excepcional e inédita aproximação dos pontos de vista americanos (fim da administração Carter) e portugueses que o secretário de Estado Cyrus Vance dirigiu uma mensagem ao ministro dos Negócios Estrangeiros Freitas do Amaral, em Fevereiro de 1980, em que era pedido o alargamento das facilidades concedidas ao território continental português, incluindo a base de Beja, já utilizada pelos alemães. Ao mesmo tempo que exprimia claramente o desejo de que essas facilidades pudessem ser utilizadas duma forma permanente e não só no quadro NATO mas também pela RDF, tendo mesmo sido feito um levantamento dos pontos de apoio viáveis em território português.

Para os Estados Unidos, Portugal era o fiel aliado por excelência: de quem se espera anuência em toda e qualquer circunstância. Para o governo português de então e para o líder do PS Mário Soares, a possível cedência de facilidades, desde que acauteladas as contrapartidas financeiras adequadas, era uma consequência natural da aliança contra a ameaça global comunista que emergira tão claramente aos olhos dos portugueses em 74-75.

Foi ainda sob o efeito do bom momento por assim dizer ideológico das relações entre os dois países que se iniciaram as conversações para renovar o acordo de defesa. Embora entretanto se tivesse manifestado um muito maior realismo, foi ainda num

clima semelhante que foi assinado, em 13 de Dezembro de 1983, numa altura em que não era ainda seguro que Portugal aderiria de facto às Comunidades e em que Mário Soares (entretanto primeiro-ministro) declarava que se o velho continente não cumprisse o seu dever para com Portugal, o país tinha sempre como alternativa 'a opção americana'.

– Multilateralismo euro-atlântico. A integração europeia é a prioridade cimeira da política externa portuguesa, claramente afirmada como tal no programa dos sucessivos governos, desde 1975. A 28 de Março de 1977, Mário Soares, por intermédio do então ministro dos Negócios Estrangeiros, Medeiros Ferreira, formalizou o pedido de adesão às Comunidades Europeias. A adesão só viria a concretizar-se, porém, em 1 de Janeiro de 1986.

Anteriormente à sua concretização, a adesão às Comunidades era vista como uma opção primordialmente política, uma escolha indispensável à sobrevivência da própria democracia portuguesa. Para as elites políticas: a adesão não foi apenas um acto de pragmatismo económico, mas uma opção de fundo, o culminar do período de transição que em 1974 se tinha iniciado. Para um político tão circunspecto como o socialista Jaime Gama, "a entrada para as Comunidades dá um horizonte concreto e positivo ao futuro da economia e da sociedade portuguesa, a integração na CEE é, depois da independência nacional e dos descobrimentos, o acto politicamente mais jovem praticado na história portuguesa".

As transformações que entretanto se verificaram, quer no PSD, quer no PS, vão no sentido de dar um conteúdo menos ideológico às relações com os Estados Unidos e de assumir uma atitude mais europeia: dita pragmática ou realista: mais centrada na prioridade do desenvolvimento do que na defesa de uma política de valores antitotalitária. São hoje numerosos os que vêem na Europa a solução milagrosa para todos os males do país, e primeiramente para os económicos, e querem ver nela uma possível terceira força mundial.

Cavaco Silva defende "uma Europa mais forte e coesa que, na cena internacional, possa dialogar em plano de igualdade com as superpotências". A direcção socialista (agora demissionária), punha claramente a tónica na opção europeia de Portugal no seu manifesto eleitoral de 1986, em que não referia as relações com os Estados Unidos. Note-se entretanto que o PCP, única força política que se opôs frontalmente à adesão às Comunidades, vive hoje um período de crise interna desencadeada pela perestroika, mas que resulta também da convicção por parte das novas gerações de que a política antieuropeia, por exemplo, está desfasada e não dá votos.

Se todas as forças políticas democráticas defendem a união europeia e sustentam que essa união deve ter uma componente política e esta um prolongamento militar, não deixam de afirmar também a importância da NATO e da manutenção de relações privilegiadas com os Estados Unidos. Nos fora internacionais, Portugal tem mantido uma atitude predominantemente euro-atlântica, não muito diferente da inglesa.

Evoluiu-se em Portugal, findo o império, reinstaurada a democracia e concretizada a integração europeia, para uma posição que visa integrar as relações de segurança do país num quadro multilateral que se define como euro-atlântico, afirmando-se simultaneamente a vontade de compensar a dependência estratégica dos Estados Unidos com a integração europeia.

Deste euro-atlantismo que hoje parece estabelecido, sem que esteja porém claramente definido o peso relativo de cada um dos vectores, o atlantismo não se esgota na relação com os Estados Unidos, antes significa de uma forma crescente a procura de uma relação privilegiada com os países africanos de língua portuguesa – que ocupam, logo após a CEE, uma posição cada vez mais central na actividade externa portuguesa. As relações com o Brasil encontram-se ainda numa fase exploratória, em que se procura determinar o que poderá ser feito para que não continuem a ser quase exclusivamente culturais.

O PREDOMÍNIO DO QUADRO EUROPEU

O quadro europeu passou a ser tomado fortemente em consideração no conjunto da acção externa portuguesa. As próprias relações com a África e o Brasil são vistas como necessárias para a afirmação de uma identidade própria no quadro europeu, como aliás sucede também, nalguns sectores, com as relações com os Estados Unidos. No dizer do primeiro-ministro, aquelas "constituem trunfos que aumentam o peso do nosso país nas instâncias comunitárias". As instâncias comunitárias são o alvo central, pelo menos até 1992, do programa do governo. Tanto mais que o Acto Único instituiu o princípio da coesão económica e social, do qual o governo pretende extrair os apoios necessários à aproximação do nível da nossa indústria, agricultura, infra-estruturas, tecnologia e formação dos restantes países da Europa comunitária.

Do ponto de vista da segurança, para a direcção socialista liderada por Jorge Sampaio, o que se deve discutir não é tanto o nosso relacionamento com os Estados Unidos, mas o relacionamento europeu, o pilar europeu a partir do qual se deverão definir quais as nossas relações com os Estados Unidos – o que constitui evidentemente uma perspectiva nova com potenciais implicações diversas na política de segurança, nomeadamente uma aproximação entre os pontos de vista portugueses

e os dos demais parceiros europeus nos contenciosos transatlânticos. Apesar disto, é interessante notar que as preocupações portuguesas com os acordos INF (publicamente apoiados) não vão no sentido das que foram expressadas pelos outros membros europeus da NATO. O ministro dos Negócios Estrangeiros apressou-se a sublinhar a necessidade 'da manutenção das forças nucleares que garantem a credibilidade da dissuasão' e o presidente da Comissão Parlamentar de Defesa afirmou que a eliminação dos mísseis Pershing II "foi uma significativa vitória militar dos soviéticos".

De acordo com uma sondagem realizada pelo IEEI em Junho de 1987, 63,9% dos portugueses manifestam o seu apoio a uma defesa comum dos países da Europa, contra 6,4% em desacordo. E essa defesa da Europa era vista numa perspectiva euro-atlântica, como se depreende da distribuição percentual da hipótese considerada melhor para a organização da defesa europeia: – totalmente independente dos EUA: 22,5%; independente dos EUA com colaboração: 48,6%; integração total dos EUA no sistema de defesa: 10,4%. Estes resultados são aliás consentâneos com o apoio dado à NATO: 57,9% a favor, 14,8% contra. Estas posições devem no entanto ser contrastadas com um certo alheamento das questões internacionais, que faz elevar a percentagem dos não respondentes para perto de metade ou mais.

A atitude marcadamente pró-europeia e a diminuição do empenhamento numa aliança privilegiada com os Estados Unidos pode também ser acelerada pela transformação em curso na URSS, sobretudo em países periféricos como Portugal, em que a ameaça externa é considerada remota. De acordo com a mesma sondagem, 66,7% dos portugueses têm confiança nas boas intenções de Gorbatchev, contra 33,3% de desconfiados. Tanto mais que se assiste à "desidentificação" entre Gorbatchev e Cunhal, este último completamente identificado com Brejnev, que atraía a oposição dos portugueses à URSS.

No quadro regional, a questão central são as relações Portugal/Espanha, no quadro da CEE como no da NATO. Em ambos os casos a preocupação central é tirar proveito (nomeadamente nas relações comerciais) da quebra do isolacionismo espanhol, e impedir ao mesmo tempo que a Península Ibérica seja encarada como um todo pelos planeadores aliados e a coordenação desse todo seja entregue a Madrid. É evidente que esta preocupação é justificada pela dificuldade de outras potências que não a Inglaterra em compreenderem a diversidade peninsular, pela dificuldade de levar os Estados Unidos a intervir nas disputas ibéricas. Não é ainda claro se os actuais atritos entre a Espanha e os Estados Unidos são ou não essencialmente conjunturais.

Em termos NATO, Portugal, membro fundador, não quer perder as regalias que esse estatuto lhe garantiu, como o comando do Iberlant, por exemplo, mas sente que muitos dos aliados, inclusive os Estados Unidos, não se importariam com uma subalternização portuguesa, devido à fraqueza das nossas forças armadas quando comparadas com as da Espanha. Em termos militares, o desequilíbrio entre a importância das facilidades utilizadas pelos Estados Unidos (nomeadamente nos Açores) e o estado de subequipamento dos três ramos é preocupação dominante das forças armadas, fortemente sentida também pela diplomacia.

RELAÇÕES BILATERAIS DE DEFESA E SEUS LIMITES

A relação de Portugal com os Estados Unidos é hoje antes do mais uma relação de defesa. Os Estados Unidos são vistos em Portugal, não só como o principal pilar da Aliança Atlântica, como, dada a fraqueza militar portuguesa, como a verdadeira garantia da segurança de Portugal.

Devido à sua capacidade financeira e aos seus interesses globais, os Estados Unidos são igualmente considerados como o único país em condições de contribuir de forma decisiva para a modernização das forças armadas portuguesas. Visão tanto mais influente quanto o têm sido as forças armadas nas negociações dos acordos com os Estados Unidos. Foi essa orientação que dominou as negociações que culminaram na troca de notas de Dezembro de 1983 (o chamado acordo das Lajes) e depois na troca de notas de Janeiro de 1985 (o chamado acordo GEODSS, que ainda não se concretizou). O novo acordo foi assinado num clima de evidente satisfação mútua. O governo português obtinha um significativo aumento da ajuda financeira, que passava para 205 milhões de dólares anuais, 125 em ajuda militar e 80 em ajuda económica. Os Estados Unidos obtinham o prolongamento da utilização das instalações nos Açores, nomeadamente nas Lajes, por quatro mais três anos, ou seja, até 1991, existindo a possibilidade de revisão do acordo em 1988. O governo americano obtinha também o acordo implícito de que a Força de Intervenção Rápida teria, quando a segurança de países árabes moderados estivesse em risco, a possibilidade de utilização da base das Lajes. Obtinha ainda, pela primeira vez, facilidades fora dos Açores, que durante décadas lhe tinham sido negadas, para a construção de uma estação GEODSS – estação electro-óptica para o rastreio de satélites, a incluir na rede formada pelas do Novo México, Coreia do Sul e Diego Garcia. Ao mesmo tempo, abriam-se perspectivas de, em futuras negociações, serem cedidas facilidades em território continental (falou-se de Beja, para aviões de abastecimento) e na Madeira, na ilha de Porto Santo, para um 'home port' destinado a abrigar navios pré-posicionados.

Mas as expectativas criadas em Portugal pelos acordos assinados e que levaram à elaboração de um programa (mínimo) de modernização das forças armadas, consubstanciado na lei de programação militar 1986-1991, não foram correspondidas, sendo assim posta em causa a possibilidade de dar cumprimento a esse programa. De facto, o governo americano, argumentando com os cortes globais feitos pelo Congresso na ajuda externa e com o aumento da parte das verbas destinadas a essa ajuda directamente fixadas pelo Congresso, atribuída a determinados países em que Portugal não se inclui (Egipto e Israel, por exemplo), tem vindo a diminuir a ajuda militar e económica a Portugal. Os 205 milhões inicialmente garantidos (dos quais 80 para ajuda económica) foram reduzidos pelo governo americano para 189 milhões em 1986, 147 milhões em 1987 e 117 em 1988. Este ano, a parte da verba destinada à ajuda económica desceu dos 80 milhões previstos para 32, a utilizar em planos de desenvolvimento nos Açores.

O vigor da reacção portuguesa, nomeadamente o tom das expressões usadas por Cavaco Silva na entrevista de Setembro de 1987 ao 'New York Times' surpreendeu os americanos menos atentos: habituados a incluir Portugal na lista dos países que não levantam problemas. Utilizando a cláusula de salvaguarda prevista no acordo, Portugal iniciou um processo de consultas. Este processo começará certamente por analisar as razões do não cumprimento das cláusulas financeiras do acordo pela parte americana e a forma de compensar a parte portuguesa. Mas as actuais consultas são consideradas em Portugal como o ponto de partida para uma discussão mais ampla em que sejam clarificadas as questões políticas e estratégicas que decorrem da relação de defesa entre Portugal e os Estados Unidos, quer da relação bilateral, quer da nossa participação comum na NATO, de que a utilização de facilidades pelos Estados Unidos em território nacional é naturalmente a questão central. Alguns preconizam que tal discussão deveria dar origem a um tratado.

Trata-se não só de discutir a questão da ajuda militar essencial à modernização das forças armadas portuguesas e ao seu contributo para a defesa comum, mas igualmente problemas como:

- Os pontos de vista portugueses e americanos sobre a natureza da ameaça soviética que a NATO deve enfrentar e para a qual as facilidades nos Açores são essenciais.
- As opções políticas e estratégicas a tomar em relação aos conflitos fora da área, nomeadamente em relação ao Médio Oriente e ao Norte de África.
- A redefinição da estrutura regional da Aliança decorrente da adesão da Espanha à NATO e a necessidade de reforçar o Iberlant.

– O enquadramento das relações com os Estados Unidos nas outras prioridades da política externa portuguesa, nomeadamente a integração europeia e as relações com o Brasil e a África lusófona.

Da análise destas questões trata a segunda parte deste trabalho, que adiante é dada ainda de forma muito breve.

A AMEAÇA GLOBAL E OS CONFLITOS FORA DE ÁREA

Têm razão os autores do relatório 'Discriminate Deterrence' ao constatar: "One long-term trend unfavourable to the United States concerns our diminishing ability to gain agreement for timely access, including bases and overflight rights". "The use of our bases in the Azores may also become more restricted". O que já não parece certo é afirmar que tais restrições se aplicarão no uso das bases "to areas threatened by Soviet aggression". Nada de mais errado. A europeização da política externa portuguesa tem como consequência aumentar o empenhamento de Portugal na defesa da Europa e na Aliança Atlântica. A utilização das facilidades nos Açores no contexto da NATO, como é definida no acordo de 1951, não parece portanto poder vir a ser afectada por qualquer tipo de constrangimento.

Mas os Açores não são importantes para os Estados Unidos somente no quadro da NATO, são-no também no contexto fora-de-área. Aliás, a utilização das facilidades para voos fora de área, sujeita a uma autorização caso por caso, representa claramente mais do dobro da sua utilização no quadro NATO, mesmo em situações normais. É na utilização das facilidades para missões fora da área coberta pelo Tratado que o problema da restrição da sua utilização pode vir a colocar-se – mas este tema não cabe no âmbito deste texto. A "desidentificação" entre NATO e Estados Unidos, através de uma participação mais activa de Portugal na NATO – nomeadamente pela modernização e redimensionamento das forças armadas portuguesas – terá como consequência que contenciosos luso-americanos a propósito de conflitos fora de área não afectam seriamente a Aliança.

A REDEFINIÇÃO DO QUADRO REGIONAL

Para uma mais completa participação de Portugal na Aliança Atlântica, torna-se necessário levar até ao fim o actual processo de reformulação do acordo de defesa entre Portugal e os Estados Unidos e pôr de parte as indefinições e ambiguidades que caracterizam o quadro regional em que Portugal se integra.

No contexto regional, é preciso acabar com a indefinição em relação ao contributo da Espanha para a Aliança. Essa indefinição, o desejo da Espanha de ter no Atlântico oriental um papel aero-naval importante mas fora das estruturas integradas existentes,

pode ter repercussões fortemente negativas nas relações luso-espanholas e no comando NATO da região, o Iberlant.

O governo português defendeu o reforço do Iberlant através da integração dos Açores. A forma que essa integração assumiu, sendo incluído apenas o espaço territorial e não o oceânico, mostra que se por um lado os Estados Unidos foram sensíveis às percepções portuguesas em relação às "tendências centrífugas" dos Açores, não consideram que a área fundamental do ponto de vista da segurança, isto é, a área oceânica, pudesse ser da responsabilidade do Iberlant.

A posição de defesa do reforço do Iberlant não é incompatível com a necessidade de Portugal defender a manutenção da área sul do Iberlant sob este comando. A activação de um subcomando nas Canárias de responsabilidade espanhola deverá também ser feita, mas mantendo como Cinciberlant um almirante português. A opção que alguns preconizam de dividir o Iberlant actual num comando norte de responsabilidade essencialmente luso-americana, que englobasse os Açores, a Madeira e o território continental e estivesse sob o comando de um almirante português, e num comando sul, de responsabilidade espanhola, viria agravar a exclusividade da relação de segurança luso-americana e afastar Portugal de áreas de interesse vital para a sua segurança e a sua política externa, como são os acessos ao estreito de Gibraltar, o Norte de África e os acessos do Atlântico Sul.

O atlantismo exclusivo teria como consequência, também, uma diminuição do nosso empenhamento na defesa da Europa e levaria certamente à predominância dos que consideram que a atribuição da 1ª. Brigada Mista à defesa do norte da Itália é um erro, uma vez que deveria antes estar voltada para a defesa dos pontos mais excêntricos do território nacional.

Ao contrário do que poderá pensar-se, o atlantismo exclusivo é, em Portugal, a forma actual do isolacionismo e é por isso contrário, a médio prazo, a um reforço da própria cooperação luso-americana, uma vez que, fazendo diminuir o empenhamento de Portugal na defesa das primeiras linhas europeias, faria diminuir consequentemente a consciência da ameaça soviética.

PRIORIDADES ACTUAIS

Mesmo antes de consumada a adesão às Comunidades, Portugal solicitou, em 1983, a entrada para a União da Europa Ocidental (UEO), que acaba de se concretizar. Não levanta qualquer tipo de óbice, em Portugal, o apoio à plataforma da UEO, ao contrário do que acontece em Espanha, quer na reafirmação da importância da componente nuclear da dissuasão, quer na afirmação de que a construção do pilar europeu se

deve fazer no quadro de uma firme aliança com os Estados Unidos. Corresponde perfeitamente à concepção euro-atlântica da política de segurança portuguesa, para a qual existe um largo consenso interpartidário e público.

A preocupação de participar no esforço de criação de uma política europeia de segurança é acompanhada em Portugal, embora de uma forma bastante contraditória, pela preocupação expressa de que tal não signifique a procura de uma "terceira via" entre a URSS e os Estados Unidos. No início do governo Cavaco Silva foram levantadas algumas objecções à UEO, a nível oficial, considerando-se que a sua orientação poderia ir no sentido do 'decoupling'.

Das dimensões extra-europeias da política externa portuguesa, vem ganhando particular relevo, como já se disse, a cooperação com África.

No que diz respeito ao Brasil, é interessante constatar que numa questão importante para a diplomacia brasileira como a resolução 41/11 de 1986 da ONU sobre "o Atlântico Sul, zona de paz e cooperação", Portugal se absteve, em nome da defesa da política da Aliança Atlântica. No entanto, a abstenção de Portugal é criticada por vários sectores dos partidos democráticos e da diplomacia portuguesa, que consideram que atitudes deste tipo contribuem para criar no Brasil uma imagem de pró-americanismo, contrária ao desenvolvimento da relação especial que preconizam com o Brasil. Alguns chegam ao ponto de sugerir, a este propósito, que na contabilização das contrapartidas a receber pelas bases, se introduza o factor "danos causados nas relações com terceiros". De qualquer forma, preocupações desta natureza irão crescendo com o incremento das relações de Portugal com o mundo de língua portuguesa, todo ele situado no terceiro mundo, e que a adesão às Comunidades só veio facilitar.

Os principais responsáveis portugueses estão cientes das consequências negativas que pode ter para a política de segurança portuguesa o deixar para plano secundário as relações com os Estados Unidos pelo facto de termos aderido às Comunidades e estarmos a criar laços especiais com o mundo de língua portuguesa. A possibilidade de isso acontecer existe, os meios de o impedir também.

É necessário recriar o clima de confiança mútua que o acordo de 1983 criou. Não será a oferta de material em segunda mão que irá resolver o problema. É necessário aprofundar a cooperação, não só no domínio militar, para o qual é de mútuo interesse modernizar as forças armadas portuguesas, mas também noutros domínios, criando os mecanismos para um aumento significativo do investimento americano em Portugal, para o aumento da cooperação técnica, educativa e científica. A pior das

perspectivas possíveis para as relações de segurança luso-americanas seria que ficassem de novo praticamente reduzidas às Lajes, como durante tanto tempo aconteceu.