

Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Cabrita, Cristiano José da Ponte, 1977-

O vector transatlântico da política externa portuguesa

<http://hdl.handle.net/11067/4550>

Metadados

Data de Publicação	2019
Tipo	bookPart

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T08:25:57Z com informação proveniente do Repositório

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Coordenação

JOSÉ FRANCISCO LYNCE ZAGALLO PAVIA



Universidade Lusíada Editora
Lisboa • 2019

**José Francisco Lynce Zagallo Pavia
(Coordenação)**

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA



Universidade Lusíada Editora
Lisboa • 2019

Biblioteca Nacional de Portugal - Catalogação na Publicação

POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA CONTEMPORÂNEA

Política externa portuguesa contemporânea / coord. José Francisco Lynce Zagallo Pavia
ISBN 978-989-640-226-6

I - PAVIA, José Francisco Lynce Zagallo, 1967-

CDU 327

Ficha Técnica

Coordenação	José Francisco Lynce Zagallo Pavia
Título	Política externa portuguesa contemporânea
Edição	1.ª
Depósito Legal	457176/19
ISBN	978-989-640-226-6
Local	Lisboa
Ano	2019
Editora	Universidade Lusíada Editora Rua da Junqueira, 188-198 1349-001 Lisboa Telefone: +351 213 611 560 Fax: +351 213 638 307 Internet: http://editora.lis.ulusiada.pt E-mail: editora@lis.ulusiada.pt
Fotocomposição	João Paulo Fidalgo
Capa	Ana Laranjeira
Impressão e Acabamentos	Rainho e Neves, Lda.
Tiragem	100

Solicita-se permuta - On prie l'échange - Exchange wanted - Pídesse canje - Sollicitiamo scambio - Wir bitten um Austausch
Mediateca da Universidade Lusíada
Rua da Junqueira, 188-198 - 1349-001 Lisboa
Telefone: +351 213 611 560 / Fax: +351 213 638 307
E-mail: mediateca@lis.ulusiada.pt

© 2019 • Fundação Minerva - Cultura - Ensino e Investigação Científica / Universidade Lusíada

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida por qualquer processo electrónico, mecânico ou fotográfico incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia da Fundação Minerva. O conteúdo desta obra é da exclusiva responsabilidade dos seus autores e não vincula a Fundação Minerva - Cultura - Ensino e Investigação Científica / Universidade Lusíada.

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT- Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projeto «UID/CPO/04198/2019»



CLIPIS

Centro Lusíada de Investigação em
Política Internacional e Segurança

SUMÁRIO

Introdução

José Francisco Pavia 5

Política externa portuguesa (Breve enquadramento histórico)

Carlos Motta 9

Portugal e a Europa no Estado Novo e na democracia

Manuel Monteiro 107

O vector transatlântico da política externa portuguesa

Cristiano Cabrita 145

O vector lusófono da política externa portuguesa

José Francisco Pavia 181

O VECTOR TRANSATLÂNTICO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA²⁵⁵

Cristiano Cabrita

Enquadramento histórico

Com as suas fronteiras terrestres definidas desde o início do século XII, Portugal formulou ao longo dos tempos a sua política externa tendo por base um ponto importante, diria central: a sua posição geográfica. Naturalmente que sendo o continente europeu o seu espaço de demarcação territorial, existiram momentos onde a Europa assumiu-se como o fio condutor da sua visão exterior, mas também existiram alturas em que o apego ao Atlântico e à especificidade da sua atlanticidade se fizeram sentir. Por outro lado, soluções intermédias fizeram igualmente parte dos muitos séculos da História do nosso país.

Em todo o caso, na espiral dos sucessivos acontecimentos históricos, Portugal em virtude de ter «uma só fronteira terrestre [...] viveu sempre sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar»²⁵⁶. Todavia, o grande objectivo foi sempre um: garantir a independência nacional.

De uma forma bastante resumida, pode-se afirmar que Portugal conheceu, historicamente, «três modelos de inserção internacional» a que correspondem três momentos distintos. Até ao século XV, a política externa portuguesa desenvolve-se na Península Ibérica. Impera o

²⁵⁵ Este artigo é escrito ao abrigo do antigo acordo ortográfico.

²⁵⁶ Nuno Severiano Teixeira, «O 25 de Abril e a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 5.

modelo do Portugal medieval que se relaciona num modelo político de dimensão igual composto por Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal. Os equilíbrios são procurados, fundamentalmente, num quadro intra-peninsular.

No século XV a conjuntura modifica-se. O equilíbrio peninsular medieval dá lugar a um desequilíbrio o que faz com que Portugal procure a denominada “compensação marítima” como forma de fazer face à pressão continental de Espanha. Este segundo modelo de inserção internacional duraria cinco séculos e só termina entre 1974 e 1986, com o processo de democratização e a integração europeia. É o modelo histórico, ou tradicional, de inserção internacional do país. A partir de 1986, prevalece o chamado modelo democrático, ou seja, um novo modelo de inserção que oportunamente estudaremos numa fase mais adiantada desta investigação²⁵⁷. Em suma, deste grande arco estratégico resultaram três eixos de orientação, que, aliás, se mantiveram ao longo dos séculos²⁵⁸.

O primeiro pilar é o europeu. Numa primeira fase, procurou-se construir uma orientação que garantisse não só a independência do país, mas também um reforço da importância estratégica de Portugal. Compreensivelmente, a pressão hegemónica exercida pela vizinha Espanha obrigou a uma aproximação ao Reino Unido – a principal potência europeia (e também marítima) –, tendo no horizonte a certeza de que o país teria que posicionar-se nas Relações Internacionais num plano diferente dos espanhóis.

O segundo pilar é o Atlântico. é de sublinhar a procura de um efeito compensatório face à pressão existente na Europa Continental, mas também como um imperativo no que concerne à manutenção do império colonial português. Este pilar foi viabilizado pela aproximação às potências marítimas, primeiro ao Reino Unido, e depois aos Estados Unidos da América (EUA).

O terceiro pilar é o império colonial português. A projecção do poder português nas suas colónias funcionou, em determinado momento, e mais uma vez, visando a procura de um equilíbrio externo face ao con-

²⁵⁷ *Ibid.* 6-11.

²⁵⁸ Ver Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015), 37.

texto europeu e à dependência das potências marítimas. A necessidade de Portugal se afirmar como uma nação soberana, a potencialidade económica das colónias e a afirmação do país no plano internacional solidificaram este pilar, o qual ganharia uma nova dimensão depois do 25 de Abril. Aqui torna-se necessário evidenciar a criação de um espaço lusófono que seria mais tarde redimensionado através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Independentemente do tipo de regime político, estes são os principais pilares da política exterior portuguesa, ao qual devemos acrescentar um quarto mais recente, a diplomacia económica.

O estudo que é proposto neste ensaio – como é ilustrado pelo seu título –, terá um enfoque precisamente no que diz respeito ao vector transatlântico da política externa portuguesa, mais concretamente no período entre o pós II Guerra Mundial até à actualidade. Nesse sentido, cremos que é importante responder a duas questões. Em primeiro lugar, qual foi a importância do vector transatlântico para a afirmação da soberania portuguesa no pós II Guerra Mundial? Em segundo lugar, face à mudança sistémica ocorrida com o 11 de Setembro, qual deve ser a orientação externa portuguesa no que concerne ao pilar atlântico?

A nova ordem mundial: Portugal no pós 2ª Guerra Mundial

Até à primeira guerra mundial, as ameaças à independência da soberania portuguesa foram sendo compensadas e equilibradas com o alinhamento com o Reino Unido. O que de certa maneira é compreensível sendo até à data a maior potência europeia com uma dimensão marítima mundial sem paralelo. Este ponto é particularmente notório aquando da I Guerra Mundial onde a política da I República foi direccionada não só para fortalecer a posição europeia de Portugal, mas também como salvaguarda dos territórios ultramarinos que, entretanto, estavam a ser ameaçados pela Alemanha. A II Guerra Mundial vem alterar esta conjuntura.

Tornou-se evidente que a posição do Estado Novo durante a II Guerra Mundial – não deixando de salvaguardar uma eventual vitória da Alemanha e um alinhamento com a potência hegemónica continental – traduziu aquilo que era a defesa de um eixo fundamental, a

manutenção da aliança inglesa, adotando uma *neutralidade* de “*facto*” mas também “colaborante”. Neste ponto, deve-se realçar não só a colaboração com os britânicos na cedência de facilidades nos Açores, em 1943, mas também a cedência da Base de Santa Maria, aos EUA, em Novembro de 1944.

Contudo, o Estado Novo assiste com profunda preocupação ao fim da II Guerra mundial. Terminado o conflito, inicia-se numa nova fase do regime salazarista. Como refere Nuno Severiano Teixeira, «[...] Portugal, país neutro estará à margem dos trabalhos diplomáticos de regresso à paz e do reordenamento do novo sistema internacional»²⁵⁹. No período entre 1945 e 1949, o país vive num relativo isolamento internacional – por exemplo, a candidatura portuguesa à Organização das Nações Unidas (ONU), em 1946, é vetada pela URSS no Conselho de Segurança. A política externa lusa vê-se numa situação periférica, sem capacidade de manobrar no novo sistema internacional, sobretudo, pela incompreensão de Oliveira Salazar da nova ordem sistémica.

Com efeito, Salazar não aceita nem a nova ordem bipolar, nem a substituição do Reino Unido pelos EUA como potência marítima dominante. Por outro lado, não compreende a importância da ONU no novo panorama mundial, uma vez que o princípio dominante da organização assentava num subterfúgio que consagrava o direito dos povos a dispor de si mesmos, dando azo ao que o professor chamava de «delírio de libertações pouco amadurecidas»²⁶⁰, sendo obviamente uma ameaça concreta e objectiva ao império colonial português.

A diplomacia portuguesa vê-se ultrapassada face à nova realidade política pois o sistema deixa de ser eurocêntrico para passar a ser dominado por duas grandes potências. A ausência de discernimento leva a que discernimento leva a que seja adoptada uma postura conservadora, privilegiando a consolidação das relações com o regime de Franco e com a aproximação à Inglaterra. Se o primeiro caso é coroado de êxito, já o segundo objectivo é um rotundo fracasso²⁶¹. Reforçando essa mesma

²⁵⁹ Nuno Severiano Teixeira, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986», *Política Internacional*, Vol.1, Nº12, (1996): 73.

²⁶⁰ José Mattoso, *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), p.401

²⁶¹ Com efeito, se a aproximação a Espanha é facilitada pela reafirmação do Pacto Ibérico, a proposta, apresentada a 21 de Janeiro de 1947, visando um acordo de defesa permanente entre Portugal e Inglaterra é recusada pelo Governo Trabalhista Britânico. Ver António José Telo; «Portugal e a sua integração na Aliança Atlântica» em *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, (Ministério da Defesa Nacional,

incompreensão e demonstrando uma certa desconfiança em relação ao governo de Washington, Portugal rejeita a 1ª fase do plano Marshall²⁶².

Porém, a agudização do conflito bipolar e a grave crise económico-financeira que o país atravessava, embora negada pelos seus governantes, leva a uma inversão da posição portuguesa. Como afirma Tiago Moreira de Sá, é aqui que o Estado Novo cria uma «ruptura com a tentativa persistente de equilíbrio entre as vocações atlântica e continental de Portugal, afirmando a primeira em detrimento da segunda orientação»²⁶³. Esta política ficou conhecida pela célebre premissa proferida por António de Oliveira Salazar, “face ao mar, costas à terra»²⁶⁴.

Por razões que se prendem com critérios meramente estratégicos, é neste hiato de tempo que as ilhas atlânticas de Portugal assumem uma importância geopolítica que até aqui não tinham. Quer a ilha da Madeira, quer, e em particular, o arquipélago dos Açores adquirem uma preponderância estratégica com estatuto especial. Até 1945, privilegiando a aliança com o Reino Unido. Depois da II Guerra mundial, virando a orientação para os EUA, reforçando a importância do vector atlântico.

Apesar de lenta, a aproximação de Lisboa a Washington ficaria lavrada com a assinatura de sucessivos acordos entre 1946 e 1948, transformando os Açores num pilar estratégico para os EUA e cimentando, igualmente, a cooperação bilateral entre o Governo norte-americano e Portugal.

A nova realidade é objectiva: os Estados Unidos desempenham agora um papel de extrema importância no quadro de segurança Atlântico e nem mesmo as reservas de Salazar podem esconder esta situação. Daí que, visando salvaguardar o papel de Portugal no sistema de segurança Atlântico, Oliveira Salazar tenha adoptado uma postura marcada pela moderação.

Esta prudência leva inclusive à assinatura de um acordo bilateral de cooperação sobre a base dos Açores, em 1948. A conjuntura favorável impulsionaria a integração de Portugal no futuro sistema de segurança no quadro do Atlântico Norte: a Aliança Atlântica.

Lisboa: 1999), 75.

²⁶² Ver Maria Fernanda Rolo, «Portugal e o Plano Marshall – História de uma adesão a contragosto, (1947-1952)», *Análise Social*, vol. XXIX, (1994):843.

²⁶³ Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 48.

²⁶⁴ Ver o debate parlamentar, a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico Norte, realizado no dia 26 de Julho de 1949. Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/04/04/200/1949-0725?sft=true#p727>. Acesso a 2 de Agosto de 2018.

Assim sendo, no final do 1º semestre de 1948, face à ameaça soviética e à necessidade de definir o novo sistema de segurança Atlântico, os Estados Unidos, o Canadá e os países europeus signatários do Tratado de Bruxelas iniciam longas rondas negociais visando a assinatura do “Tratado do Atlântico Norte”. Paralelamente, as dúvidas que Salazar tinha sobre o Plano Marshall foram esvaziando-se e o país acabaria mesmo por se transformar num membro fundador da NATO/OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – pelo Tratado de Washington, em 1949, conjuntamente com a França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Islândia, Itália, Estados Unidos e Canadá²⁶⁵.

A adesão à NATO vem reforçar a importância geoestratégica e geopolítica das ilhas Atlânticas naquilo que era agora o núcleo central do novo sistema de segurança mundial. Por um lado, reforçando a posição portuguesa do ponto de vista multilateral no seio da NATO, abrindo consequentemente um novo caminho na relação bilateral com os EUA.

No imediato, daqui resultaria a assinatura, em 1951, de dois acordos importantes responsáveis por regular as relações bilaterais no período pós II Guerra Mundial: o Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa (5 de Janeiro) e o Acordo de Defesa entre Portugal e os Estados Unidos (6 de Setembro). Fundamentalmente, pela assinatura do primeiro, eram alvo de regularização questões ligadas ao fornecimento de equipamento militar norte-americano e à concepção de uma solução militar quanto à defesa do Atlântico Norte. Pelo segundo, relacionado com os Açores, estabeleciam-se as bases de compromisso da cedência daquela parte do território português aos EUA em caso de guerra, bem como a ampliação e construção de instalações militares²⁶⁶.

Por outro lado, e mais importante, confirma a permanência dos pilares históricos da política externa portuguesa: o atlântico e a aliança com a potência marítima. Neste quadro geral, ocorre uma mudança significativa, ou seja, o declínio da aliança inglesa e a ascensão dos EUA como pilar desta atlanticidade.

²⁶⁵ Sobre as reservas de Portugal ao Plano Marshall, ver Juan Carlos Gimenez, *Franco e Salazar – as relações luso-espanholas durante a guerra fria*, (Lisboa, Assírio e Alvim: 1996), p.169.

²⁶⁶ Luís Nuno Rodrigues, *Salazar-Kennedy: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa, Editorial Notícias:2002), p.22.

A partir deste momento, a política externa do Estado Novo entra numa espiral positiva, que somente a entrada na ONU, em 1955, – e a subsequente contestação internacional à política colonial de Salazar – virão a contrariar. Independentemente das vicissitudes verificadas na política externa portuguesa das décadas seguintes, a linha atlântica e a presença de Portugal na NATO manter-se-ão como pilares da política externa portuguesa até ao final do regime, sendo fundamentais na consolidação da democracia portuguesa no pós 25 de Abril.²⁶⁷

O conflito ultramarino e o pilar transatlântico

O início dos anos 50 são marcados pelo bom relacionamento bilateral com os EUA na sequência do já mencionado acordo bilateral sobre a base dos Açores, de em 1948, que seria reforçado pela assinatura do *Mutual Defence Assistance Act* de 1949. Sempre no quadro da Aliança Atlântica, Portugal e os Estados Unidos assinariam em, Janeiro de 1951, um acordo de auxílio mútuo e, em Setembro do mesmo ano, um acordo de defesa que estendia as facilidades na base militar dos Açores até 1956. Em Novembro de 1957, a assinatura de um acordo suplementar de defesa estenderia o prazo de vigência até Dezembro de 1962.

Paralelamente, o reforço da atlanticidade originária, contudo, um afastamento português do processo de integração europeu assente nas Comunidades Europeias – vincadamente supranacionais – que a partir dos anos 50 começa a ganhar forma. Ao invés, Portugal reafirma a sua aproximação atlântica ao integrar a zona de comércio livre da *European Free Trade Association* (EFTA), alinhando-se, mais uma vez, com o Reino Unido. Tal posição permitiria não só manter a coerência com a sua estratégia atlântica, mas também funcionaria como o garante de uma relação privilegiada com as antigas colónias face à especificidade da zona de comércio livre por oposição a uma união aduaneira.

Como referido anteriormente, a entrada de Portugal na ONU inicia uma nova fase para a política externa portuguesa marcada pela pressão da comunidade internacional à política colonial do Estado Novo. Sobretudo, porque em 1956, e na sequência da crise do Suez, a política

²⁶⁷ Ver, sobre este ponto, Nuno Severiano Teixeira, «Portugal e a NATO», *Nação e Defesa*, Nº90, (1999): 17-18.

exterior de Portugal passa a visar quase exclusivamente o reforço da sua vertente ultramarina.

Na verdade, logo em 1954, surgem as primeiras dificuldades no relacionamento bilateral com os EUA após a ocupação dos enclaves de Dadrá e Nagar-Aveli, no chamado “Estado Português da Índia”. Ao pedido de apoio português, Washington responderá com indiferença e hesitação, recusando-se a condenar oficialmente a atitude da União Indiana.

Assim sendo, a década de sessenta é marcada por dificuldades de relacionamento quer a nível bilateral, com os Estados Unidos, quer no quadro multilateral, com a OTAN, invertendo assim a tendência positiva dos anos cinquenta.

Em maio de 1960, o Presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower visita Portugal. Considerado um dos momentos altos das relações luso-americanas, cedo se entendeu que a questão colonial não era geradora de consenso entre as duas partes. Enquanto Oliveira Salazar via com preocupação a emergência de novas nações em África – o governante português acreditava que estas elites nacionalistas juntar-se-iam ao bloco comunista –, Eisenhower, pelo contrário, considerava que os nacionalismos africanos seriam determinantes para evitar a penetração do comunismo²⁶⁸.

Todavia, seria com a administração Kennedy que as relações entre Portugal e Estados Unidos se agravariam. Os Estados Unidos procuram implementar uma nova orientação externa para África, a qual será mais crítica relativamente à política colonial portuguesa.

Nesta conjuntura, em Dezembro de 1960, na Assembleia Geral das Nações Unidas, os Estados Unidos votaram favoravelmente a *Resolução 1514* que não era mais do que uma condenação genérica de todas as formas de colonialismo, adoptando, contudo, uma postura neutral sobre se os territórios portugueses deviam ser incluídos na designação genérica de ‘territórios não-autónomos’²⁶⁹.

O ano de 1961 foi, para o regime salazarista, o “ano de todos os perigos” com reflexos internos, mas também, e sobretudo, na relação bilateral com os EUA. Para o governo do Estado Novo, o episódio do Santa Maria²⁷⁰,

²⁶⁸ Daniel Marcos, «Eisenhower, Portugal e o «ano da África» nas Nações Unidas», *Relações Internacionais*, (Junho de 2011): 5.

²⁶⁹ Ver José Calvet de Magalhães, *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, (Lisboa, IEEI, 1996), p.16

²⁷⁰ A 22 de Janeiro um grupo de opositores ao Estado Novo sequestrou o navio Santa Maria com o objectivo

o golpe tentado por Botelho Moniz²⁷¹ e a ocupação de Goa, Damão e Diu pela União Indiana eram o reflexo de uma certa hostilidade, seja por inépcia na acção, seja por interferência directa, dos EUA para com Portugal. Aliado a este contexto negativo eclodem as primeiras revoltas em Angola. Por essa altura, cresciam as pressões da administração Kennedy sobre a política colonial do Governo português. No contexto da Guerra-fria, a política externa norte-americana passava por defender uma aproximação aos movimentos de descolonização numa tentativa de procurar conter a expansão soviética em África.

Em Outubro de 1961, o embaixador dos EUA na NATO, Thomas K. Finletter, vem a Lisboa com a intenção de persuadir Salazar a alterar a política colonial portuguesa. A intransigência do ditador faz-se sentir com duras críticas à ONU e à política norte-americana para Angola. E, em Novembro do mesmo ano, apesar de uma certa moderação norte-americana, 83 membros do *Trusteeship Committee* da Assembleia Geral das Nações Unidas, incluindo os EUA, votam a favor da resolução afro-asiática, que condenava Portugal por recusa em prestar informações sobre Angola²⁷². Era o pronúncio daquilo que seria, entre 1961 e 1963, um verdadeiro choque entre as administrações Kennedy e Salazar²⁷³.

De facto, para Portugal, as colónias ultramarinas «davam garantias económicas e condições geoestratégicas para uma defesa contra o comunismo mundial»²⁷⁴. Não tendo, por isso, qualquer enquadramento a onda negativa emanada da Casa Branca. Mais ainda, aqueles territórios eram parte integrante da Nação portuguesa não fazendo sentido debater assuntos internos do Estado português no seio da ONU.

de seguir com ele para Angola e aí aderir a um movimento revoltoso em preparação. Na sequência desta acção, o governo português solicitou o auxílio de Londres e Washington para recuperar o navio, tendo recebido de imediato uma resposta favorável. Porém, quando foi informada que os revoltosos agiam contra o regime autoritário a Administração Kennedy alterou a sua posição inicial de apoio.

²⁷¹ O episódio conhecido por “golpe Botelho Moniz” foi uma tentativa de golpe de Estado liderada pelo Ministro da Defesa, General Júlio Botelho Moniz. Para Salazar, havia sinais evidentes de envolvimento dos Estados Unidos na conspiração, nomeadamente do seu Embaixador em Lisboa, Charles Burke Elbrick, tendo este facto aumentado as desconfianças entre ambos os países.

²⁷² Ver José Freire Antunes, Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa”, (Lisboa: Difusão Cultural, 1991), p.291-294.

²⁷³ Ver Luís Nuno Rodrigues, *Kennedy-Salazar: A Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa: editorial notícias, 2002).

²⁷⁴ Pedro Manuel Santos, «Portugal e a nato. A política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968)», *Relações Internacionais* (março de 2009):48.

A crise político-diplomática ocorria no seio das Nações Unidas, mas também devido aos contactos dos EUA com movimentos nacionalistas, junto da União dos Povos de Angola (UPA), de Holden Roberto. Já de um ponto de vista multilateral, o empenhamento atlântico e os compromissos com a NATO são preteridos em prol da questão colonial, que passará a ser o baluarte da política externa portuguesa.

Apesar de Kennedy considerar Angola como uma prioridade da política externa norte-americana, teria que escolher entre Angola e os Açores porquanto os EUA corriam o risco de Portugal romper o Acordo dos Açores, que expiraria em 31 de Dezembro de 1962. Como nos refere o Embaixador Calvet de Magalhães, «Salazar estava determinado a não assinar mais nenhum acordo com as autoridades americanas»²⁷⁵.

Conjuntamente com esta tomada de posição, Salazar, como forma de pressão sobre a Administração Kennedy, desenvolveria também várias acções de “lobbying” político nos Estados Unidos, recorrendo à firma *Salvage & Lee* e, noutro plano, procurando equilíbrios diplomáticos com a França e com República Federal da Alemanha, negociando as bases alemã em Beja e francesa na ilha das Flores (Açores)²⁷⁶.

No contexto da guerra-fria balizado pela crise de Berlim, pela crise dos mísseis de Cuba e por uma crescente influência da URSS em África, os EUA entendem que os Açores são vitais para a sua estratégia e mudam a sua posição face a Portugal.

Todavia, e como nos refere Tiago Moreira de Sá, «depois da grave crise do primeiro ano e meio da administração Kennedy, a partir de meados de 1962 assistiu-se a uma reaproximação entre Portugal e os Estados Unidos tendo por base os interesses dos dois países, muito em particular o dos norte-americanos em renegociar a permanência nos Açores [...]»²⁷⁷. De facto, a renovação do acordo suplementar da defesa de 1957 foi um sinal desta aproximação.

Contudo, aquando da prorrogação do acordo até 1 de Janeiro de 1964, Salazar não deixaria de sublinhar a precariedade do mesmo, considerando que era uma situação «*de facto*» e «*não de jure*» ficando tudo

²⁷⁵ José Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», *Estratégia*. (Número 3, 1987): 17.

²⁷⁶ José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa*, p.256.

²⁷⁷ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, (Lisboa, Dom Quixote, 2016),p.403.

dependente do resultado das conversações e negociações que se seguiriam entre as autoridades dos dois países. Na prática, as negociações nunca chegaram a iniciar-se devido às diferentes interpretações que ambos os países tinham sobre os territórios ultramarinos e o problema só seria resolvido com Marcelo Caetano, em 1971. Mas é justo dizer que a melhoria das relações luso-americanas acentuou-se durante as presidências de Lyndon Johnson (1963-1969) e Richard Nixon (1969-1974).

No primeiro caso, falhado o «Plano Anderson»²⁷⁸, acabou por existir uma aceitação tácita do *status quo* por parte de Lyndon Johnson relativamente à questão colonial portuguesa, além de que houve um incremento das trocas económicas entre os dois países, aumentando a confiança político-diplomática. No que concerne à Administração Nixon, devido à alteração da política africana dos Estados Unidos, a aproximação seria ainda mais significativa ao então ainda recente governo de Marcelo Caetano. O resultado seria o regresso a uma política de normalidade norte-americana.

A postura de Portugal para com a NATO também sofre alterações. Em 1966, com a retirada francesa da estrutura militar integrada, o comando do IBERLANT ficaria sediado em território português e seria atribuído a um oficial norte-americano. Segundo António Telo, era o «renascimento duma colaboração parcial»²⁷⁹.

O período “marcelista”

Mas a visão externa portuguesa estava a mudar, em particular, desde a subida ao poder de Marcelo Caetano, em 1968. A aproximação à França e à Alemanha encetada por Salazar leva também à abertura de uma nova variante multilateral com uma aproximação à Comunidade Económica Europeia (CEE) em face do colapso da EFTA e da entrada do Reino Unido na CEE, em 1973. A “opção europeia” torna-se um eixo fundamental da política externa portuguesa e o acordo comercial Portugal – CEE, de 1972,

²⁷⁸ Em 1965, o embaixador norte-americano em Lisboa, George Anderson, elaborou um plano – o «plano Anderson» – que consistia na aceitação por parte de Portugal da autodeterminação das suas colónias num prazo de dez anos em troca de garantias de Washington de que a actividade nacionalista em África terminaria de imediato e da promessa de uma ajuda económica da América ao Estado português. A proposta seria recusada por Salazar seis meses depois. Ver Luís Nuno Rodrigues, «Missão impossível: O Plano Anderson e a questão colonial portuguesa em 1965», *Relações Internacionais*, (Março de 2004), pp. 99-112.

²⁷⁹ António Telo, *Portugal e os cinquenta anos de Aliança Atlântica*, (MDN, Lisboa, 1999), 10.

é extremamente relevante para a alteração da política externa portuguesa com a inclusão da “cláusula evolutiva”. Durante o Governo de Marcello Caetano estiveram em oposição duas concepções antagonistas de visão externa e abordagem económica: a ultramaritista, que defendia intransigentemente as colónias face ao continente europeu; e a europeísta defendendo uma aproximação à Europa sem rejeitar as colónias. Independentemente das diferentes visões, foi sendo sublinhada a preferência pela estabilidade conferida pelo Atlântico e pelo alinhamento com o Reino Unido no contexto europeu²⁸⁰. Estavam abertas as portas a uma possível adesão à CEE de um Portugal democrático e sem colónias.

O facto de Portugal ter regressado às actividades regulares da OTAN, em 1966, permitiu também uma aproximação entre Lisboa e os Estados Unidos. Na realidade, contornam-se as divergências político-ideológicas e procura-se a cooperação possível com o governo norte-americano. Este novo clima permite a assinatura, em 9 de Dezembro de 1971, por ocasião da reunião ministerial da OTAN em Bruxelas, do novo acordo relativo à concessão de facilidades nos Açores, até Fevereiro de 1974. Os Estados Unidos fornecem a Portugal, entre outras contrapartidas, um crédito de 400 milhões de dólares para projectos de desenvolvimento. Abre-se um novo período em que a negociação é baseada nas contrapartidas de carácter económico-financeiro, política que se prolongaria até ao fim da década de oitenta.

A este bom clima diplomático não será alheia a posição favorável dos Estados Unidos na Assembleia Geral da ONU, nem o facto de Portugal ter permitido a utilização da Base das Lajes, nos Açores, durante a guerra de Yom Kippur, em 1973. Portugal foi então o único país membro da NATO a autorizar os Estados Unidos a utilizar uma base na ponte aérea de auxílio a Israel. A posição de Portugal foi de tal modo apreciada pela classe política norte-americana que, contrariamente à sua posição oficial antes anos, os Estados Unidos em vésperas do 25 de Abril de 1974, chegaram a equacionar apoiar militarmente Portugal na condução da guerra em África²⁸¹. A aproximação à Europa continental revelar-se-ia muito condicionante para a ditadura portuguesa abrindo as portas à revolução de Abril de 1974.

²⁸⁰ Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 54.

²⁸¹ Luís Nuno Rodrigues «Portugal e os Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial», *Janus* (2002): 4.

A transição para a democracia

A transição da ditadura para o regime democrático representou uma linha de ruptura na política externa portuguesa, com o enfoque a estar agora centrado no continente europeu e na integração europeia.

Genericamente, o processo de transição à democracia vem determinar uma redefinição da política externa portuguesa de acordo com o programa do Movimento das forças armadas (MFA), que se traduzia, em termos gerais, pela fórmula «democratização; descolonização; desenvolvimento». Num processo complexo, pode-se dizer que entre Abril de 1974 e Janeiro de 1986, a política externa portuguesa teve duas fases. A primeira fase (1974-1976), de transição para a democracia, correspondente ao período pré-constitucional, dominado pelo Processo Revolucionário em Curso (PREC). A segunda fase (1976-1986), de consolidação democrática, correspondente ao período constitucional, marcado pela institucionalização e pela estabilização do regime democrático.

Com o fim do império colonial, Portugal terá que recentrar o seu espaço estratégico e fá-lo-á através da manutenção no sistema de segurança atlântico, via NATO, e privilegiando também uma relação bilateral cada vez mais próxima com os EUA. Numa lógica de complementaridade, o atlântico teria igualmente subjacente um eixo forte europeu, uma nova relação com a Espanha e a criação de um espaço lusófono, através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Estavam projectados os principais eixos estratégicos da política externa portuguesa do pós 25 de Abril²⁸².

No que concerne à relação transatlântica, é hoje perfeitamente claro que a Revolução portuguesa causou alguma surpresa, não só nos aliados europeus, mas também, e sobretudo, nos Estados Unidos. Durante o PREC, e até à chegada de Frank Carlucci III como seu embaixador em Lisboa, em Janeiro de 1975, a Administração Nixon demonstraria uma profunda desorientação política sobre como reagir aos acontecimentos em Portugal.

Os EUA estavam mais preocupados com a Guerra no Vietname e com o Watergate do que propriamente com a política portuguesa. Aliás, o encontro do general Spínola com o Presidente norte-americano

²⁸² Tiago Moreira de Sá, *Política Externa Portuguesa*, 55.

Richard Nixon, nas Lages, em Junho de 1974, retiraria quaisquer tipo de dúvidas: os EUA não estavam em condições de dar uma resposta concreta de apoio - mesmo tendo em conta a ameaça comunista que pairava sobre o país – ao problema português. Esta incongruência vinha não só do Presidente norte-americano, mas também de Henry Kissinger.

Durante o Verão quente, em especial depois do “11 de Março”, a situação agudiza-se, e a percepção é que Portugal é um país dominado pelos comunistas. Daí que o Secretário de Estado Americano Henry Kissinger – demonstrando incompreensão sobre o que se estava a passar na Península Ibérica – tivesse defendido que o país se poderia tornar numa “vacina” para a Europa do Sul, um exemplo negativo que ninguém pretenderia seguir, o que permitiria segurar a Espanha e a Grécia.

Apesar da participação do Partido Comunista nos governos transitórios, e dos receios gerados na Casa Branca, António de Spínola e Mário Soares (enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros) reafirmariam sempre a fidelidade portuguesa à NATO, à presença dos EUA nos Açores e à herança atlântica. Como refere Nuno Severiano Teixeira, «o vector atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante não só ao nível da orientação externa como também da estabilização interna do País»²⁸³.

De tal modo que a teoria de Kissinger seria contrariada por Frank Carlucci bem como pelos aliados europeus, em especial a Inglaterra e a França, afastando qualquer hipótese da retirada de Portugal da Aliança Atlântica. Naquele que foi um dos períodos mais sensíveis da participação portuguesa, pode-se dizer a NATO teve um papel discreto mas fundamental na implantação do pluralismo democrático em Portugal, um processo relacionado com a evolução da política dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia²⁸⁴.

Se excluirmos o período conturbado do PREC, com a tomada de posse do I Governo Constitucional, em 1976, Portugal assume em definitivo a sua dupla condição: a de país europeu e atlântico. Embora com enquadramentos distintos. A Europa era um garante de estabili-

²⁸³ Nuno Severiano Teixeira, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais* (Dezembro de 2010): 54.

²⁸⁴ Ver José Medeiros Ferreira, «O 25 de Abril no contexto internacional», *Relações Internacionais*, (Junho de 2004): 152.

dade político-económica, essencial para a consolidação democrática. O Atlântico assegurava a segurança do país, através da sua potencialização geoestratégica, evitando a marginalização internacional e posicionando o país nos principais centros de decisão europeia.

A «opção europeia» será, contudo, a prioridade da política externa do regime democrático, a partir de 1976. Esta aproximação é vista como um grande projecto político que começa a ganhar contornos com a assinatura do Protocolo Financeiro e do Protocolo Adicional ao Acordo de Comércio livre, ambos em 1976. Também em 1976 Portugal entra no Conselho da Europa e em 1977 pede, formalmente, a adesão à Comunidade Europeia. No ano seguinte, assina o tratado de adesão e, a partir de 1 de Janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da, então, comunidade europeia. É a chamada «europeização da política externa portuguesa», que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país. Lateralmente, em Novembro de 1988, conjuntamente com a Espanha, adere à União da Europa Ocidental (UEO) fortalecendo o pilar europeu da sua política de segurança e defesa. A partir de 1986, conforme tivemos oportunidade de referir no início desta investigação, prevalece o chamado modelo democrático, ou seja, um novo modelo de inserção internacional.

Portugal, apesar do entusiasmo europeu, não esquece o eixo atlântico. O espírito atlantista culmina, ao nível bilateral, com a renovação dos acordos das Lajes em 1979, 1983, 1984 e 1995. Num quadro gradual de contrapartidas económico-militares, os Açores foram ganhando importância face ao quadro geoestratégico da altura (invasão soviética do Afeganistão e a revolução de Irã de 1979). Assim sendo, o vector atlântico representou para Portugal um elemento de continuidade – face à passagem da “opção africana” para a “opção europeia –, funcionando como estabilizador num processo de transição.

De um ponto de vista multilateral, o vector Atlântico permitiu um reforço da posição de Portugal no quadro da Aliança Atlântica, resultando num maior empenhamento português nos compromissos militares da NATO. O novo entusiasmo será recompensado em 1982 quando o comandante do IBERLANT adquiriu o Estatuto de Comandante em Chefe (CINC), passando a designar-se por CINCIBERLANT, sendo que nesse mesmo ano o seu titular passaria a ser um Almirante Português.

A opção europeia e o fim da guerra fria

Se o *annus mirabilis* de 1989 começara de um modo relativamente calmo, os tempos que se seguiriam materializar-se-iam na mais profunda alteração sistémica pós-Segunda Guerra Mundial. De facto, nem o mais brilhante analista político poderia prever que, entre 1989 e 1991, o muro de Berlim cairia, que a Alemanha se reunificaria e que o império soviético desmoronar-se-ia por completo pondo fim ao confronto político-ideológico da Guerra-fria²⁸⁵. Subitamente, o contexto de confronto bipolar, a mais perigosa manifestação de rivalidade entre duas grandes potências, passou a ser visto com um certo distanciamento como o período mais longo sem uma grande guerra da História moderna²⁸⁶. É neste novo quadro de segurança internacional que Portugal desenvolverá a sua política externa.

Desde logo, o sistema de segurança mundial pós 1989 obriga a uma reflexão profunda acerca dos interesses portugueses, em termos de segurança e defesa. Desde logo, o sistema de segurança mundial pós 1989 obriga a uma reflexão profunda acerca dos interesses portugueses, em termos de segurança e defesa, até porque verificar-se-á uma perda de importância do eixo atlântico face ao pilar europeu.

No plano bilateral, a relação com os EUA é pautada por alguma indefinição. Com efeito, após as revoluções democráticas de 1989, George H. Bush procurou revitalizar a cooperação com a URSS procurando conter a instabilidade decorrente da nova conjuntura político-militar. Neste contexto, a política externa norte-americana desenvolveria uma nova doutrina reguladora das relações entre os EUA e a URSS, a doutrina “para além da contenção” (*beyond containment*), a qual reforçava a necessidade de uma integração da União Soviética na comunidade das nações²⁸⁷.

²⁸⁵ Existem várias datas que são referenciadas para marcar o fim da Guerra-fria; Novembro de 1989, data da queda do muro de Berlim; Outubro de 1990, data da reunificação da Alemanha; Novembro de 1990, data da assinatura da Carta de Paris e Dezembro de 1991, data do fim da URSS.

²⁸⁶ John Lewis Gaddis, «The Cold War, the Long Peace and the Future», em *The End of Cold War: Its Meanings and Implications*, ed. Michael J. Hogan, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 21.

²⁸⁷ Em Julho de 1989, George H. Bush visitou a Polónia e Hungria após as eleições de Junho em que os candidatos do *Solidariedade* ganharam a maior parte dos lugares no Senado Polaco, invertendo uma posição política de domínio comunista com mais de quarenta anos. Os EUA desenvolveriam então uma nova política externa, denominada de “para além da contenção”. Num discurso perante a recém-eleita Assembleia Nacional Polaca, Bush apelava à integração da Europa de Leste na “comunidade das nações”. Discurso disponível no site do *George W. Bush Presidential Library and Museum* em <http://bushlibrary.tamu.edu/>

Na prática, a nova doutrina representava não só um apoio às novas reformas operadas no território soviético, mas também um impulso à implementação das ideias democráticas nos países de leste²⁸⁸.

De qualquer modo, e neste período de aceleração sistémico, convém sublinhar um momento importante das relações entre Portugal e os EUA: o processo de paz de Angola, que culminou no Acordo de Bicesse de 31 de Maio de 1991.

Sobretudo porque a questão angolana começou a ser relevante no âmbito do relacionamento luso-americano face à adopção, por parte da administração Reagan, de uma «orientação estratégica para a África Austral que ficou conhecida como *Linkage*, ou seja, ligando a saída sul-africana da Namíbia à retirada das tropas cubanas de Angola»²⁸⁹. Naquilo que foi um processo extenso e delicado de diálogo e cooperação, durante os anos de 1991 e 1992, Portugal e os EUA revelariam, no geral, proximidade e concordância nas suas posições.

Por outro lado, a Administração seguinte de Bill Clinton definiria duas prioridades. Em primeiro lugar, a recuperação económica do país, dando uma dimensão transcendente ao *slogan* eleitoral *it's the economy stupid!*²⁹⁰. Em segundo lugar, a definição de uma visão multilateral do mundo. A «Estratégia para o Alargamento e para o Compromisso» não era mais do que a constatação de uma nova postura dos EUA: aposta na valorização das instituições internacionais e retraimento no uso do poder militar do país²⁹¹. Particularmente, alterava-se o conceito de “defesa avançada” que tinha a sua base no “cordão sanitário” do pós II guerra Mundial.

Naturalmente que esta conjuntura não se coadunaria com os interesses específicos de Portugal, em particular devido à questão dos Açores. Utilizando o peso da unipolaridade – os Estados Unidos são ago-

research/public_papers.php?id=655&year=&month=. Acesso a 3 de Agosto de 2018. Sobre uma análise mais específica sobre a posição de Bush relativamente à Europa de Leste ver, por exemplo, Robert L. Hutchings, *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US Policy in Europe*, (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1997), 40.

²⁸⁸ Michael Mandelbaum, «The Bush Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 70, 1, (1991):7.

²⁸⁹ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 445.

²⁹⁰ Esta expressão seria uma bandeira da campanha eleitoral de Bill Clinton em 1992, e vinha expor a precária situação económica que o país atravessava, pelo menos naquilo que era o entendimento dos Democratas.

²⁹¹ Ver *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Julho de 1994), The White House, 1. Disponível para consulta no site do *The National Security Strategy Archive* (NSSA) em http://nssarchive.us/?page_id=56. Acesso a 29 de Julho de 20128.

ra a única potência global – apresentam-se dois argumentos. O primeiro visa, face ao contexto internacional, desvalorizar a importância estratégica da Base das Lajes. O segundo, que não está inteiramente dissociado do primeiro, sugere que já não faz sentido as contrapartidas militares porquanto Portugal apresenta índices de desenvolvimento socioeconómicos acima da média.

Portugal, pelo contrário, insistiria na defesa do elo transatlântico de uma maneira mais ampla. Por outras palavras, qualquer Acordo teria que ter uma natureza global abrangendo, não só o domínio da cooperação e defesa, mas também um acordo técnico e laboral para os trabalhadores da Base das Lajes. Apesar de algumas divergências, o novo Acordo de Cooperação e Defesa seria assinado em 1995²⁹².

Do ponto de vista multilateral, com a aprovação do novo conceito estratégico da NATO assinado em Roma, em Novembro de 1991, Portugal mostrar-se-á empenhado em fazer parte da “nova” Aliança Atlântica. Depois da Cimeira de Roma, o conceito estratégico de 1967 torna-se obsoleto. A nova estratégia é uma evolução da interpretação restrita da defesa expressa na estratégia de resposta flexível introduzindo «um conceito mais lato de segurança, através de três elementos de orientação política mutuamente reforçáveis: diálogo, cooperação e manutenção da capacidade de defesa colectiva”²⁹³. Embora o novo conceito estratégico sublinhe a sua componente política, a dimensão militar da Aliança permaneceu como um factor essencial para a consecução dos seus objectivos. No plano estrutural, assiste-se a uma reestruturação da organização ao nível de comandos, sistema de forças, na concepção das forças e nas suas missões. Face ao fim do Pacto de Varsóvia, a nova lógica político-militar determina que a confrontação seja substituída pela cooperação e que os antigos inimigos se tornem aliados.

Os primeiros passos são dados em Roma, com a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), destinado a institucionalizar o relacionamento com os países do centro e leste europeu, através de uma estrutura de cooperação. Durante este processo, Portugal mostrar-se-á empenhado em aprofundar o relacionamento com os ex-satélites

²⁹² Ver Nuno Filipe Brito, «o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América», *Política Internacional*, Vol. 1, N.º 11, (Primavera-Verão 1995): pp. 135-157.

²⁹³ Rob de Wijk, «Evolução do conceito estratégico da NATO», *Mais Alto*, (Dez/Jan 1999): p.20.

da URSS, tendo para o efeito celebrado um número considerável de acordos bilaterais de cooperação, no âmbito da defesa, com a Bulgária, Hungria, Polónia, República Checa e Roménia. A iniciativa da parceria para a paz (PPF), de Janeiro de 1994, veio reforçar o carácter institucional desta nova conjuntura, estimulando o relacionamento entre os “parceiros” para novas actividades no âmbito das operações de paz, gestão de crises e humanitárias completando e aprofundando a cooperação política alcançada no âmbito do NACC.

A PPF permitiu uma adequação das doutrinas dos países membros e o aprofundamento da componente operacional com as forças da OTAN. Também neste ponto Portugal foi solicitado a participar com as suas Forças Armadas em actividades militares coordenadas pela *Partnership Coordination Cell* (PCC), de que é exemplo o exercício *Strong Resolve* realizado no nosso país, em 1998.

A posição de Portugal, quanto ao processo de alargamento, foi pautada por uma extrema receptividade relativamente à adesão de novos membros à organização. Com efeito, já em 1995, o então Ministro dos negócios Estrangeiros de português, José Manuel Durão Barroso, advogaria que «[...] o alargamento futuro da OTAN exigir[ia] toda a nossa solidariedade [...]»²⁹⁴, e foi precisamente esta postura que o Governo português, através do seu sucessor Jaime Gama, seguiu na cimeira de Madrid: «apoiamos; enquanto geradora de estabilidade, uma relação sólida com a Rússia, como a que foi conseguida com o Acto Fundador assinado em Paris»²⁹⁵.

Porém, a nova conjuntura obrigou a repensar a relação transatlântica, nomeadamente na relação existente entre os dois pilares da Aliança: o americano e o europeu. Durante o conflito bipolar, a segurança europeia viveu “ancorada” nesta relação. A realidade sistémica era agora outra: os EUA sublinham a sua unipolaridade e a União Europeia institucionalizava uma política externa de segurança comum (PESC), reactivando a UEO. No cerne da questão estava a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD).

Em Maastricht, no quadro da PESC, é alcançado um consenso sobre a necessidade de afirmação da IESD e a UEO é, pela primeira vez, asso-

²⁹⁴ José Manuel Durão Barroso, “A parceria transatlântica no novo contexto de segurança europeia”, *Notícias da OTAN*, nº3, (Jul/Set. 95): 5.

²⁹⁵ Jaime Gama, «A política externa», *Nação e Defesa*, nº89, (1997): 52.

ciada à União Europeia, não sem alguma controvérsia. De facto, o texto do Tratado apresentava um carácter interpretativo paradigmático. E se, numa primeira análise, parecia consignar uma concepção europeia para a defesa da Europa, com a subordinação da UEO à União Europeia, deixando em aberto o desenvolvimento de uma capacidade militar autónoma, já na declaração anexa sobre a UEO prevalecia a concepção atlântica, dando maior relevância à relação com a NATO. A questão que se punha era determinar qual a relação NATO – UE – UEO. A IESD Seria o braço armado da União Europeia, ou o pilar europeu da NATO? A OTAN interpretaria a IESD neste último sentido, sendo que na Cimeira de Berlim de 1996 declarar-se-ia inclusive a contracção da IESD no seio da própria NATO.

Relativamente a este tema, Portugal adoptará uma posição diplomática, segundo a visão política lusa «[...] o reforço desta Identidade (a IESD) passa necessariamente por uma reestruturação satisfatória das relações entre estas três organizações.»²⁹⁶

Nesta altura, assiste-se a uma inversão da política externa portuguesa. Se tradicionalmente Portugal pautou a sua orientação estratégica para a componente atlantista, agora percorre um caminho de europeização, aproximando-se de uma posição euro-atlântica. José Manuel Durão Barroso pormenorizava esta ideia:

«Queremos preservar e reforçar o elo transatlântico que é de importância fundamental para a segurança europeia e a que é dada expressão concreta na actividade diária da Aliança. Não há dúvida de que a OTAN se mantém e continuará a ser a base da nossa segurança colectiva. Mas, também queremos reforçar o pilar europeu da OTAN e uma maneira sóbria de o fazer é através do reforço da UEO (...). É de todo o interesse para Portugal que se mantenha a presença Norte Americana na Europa, não apenas por causa da contribuição específica para a nossa defesa colectiva, mas também, e sobretudo, devido ao seu papel potencial de árbitro do equilíbrio europeu, assim como de garante do nosso empenhamento transatlântico. Mas estou também consciente dos nossos compromissos no quadro da construção europeia de que a UEO é um elemento fundamental». Mais adiante, defenderia «a continuação dos laços de solidariedade transatlântica criados pela NATO e o reforço da contribuição europeia para o esforço colectivo»²⁹⁷.

²⁹⁶ Ibid, p. 50.

²⁹⁷ José Manuel Durão Barroso, *Uma certa ideia de Europa* (Gradiva, Lisboa, 1999) p. 25.

A nova orientação estratégica do Governo Português terá obviamente repercussões sobre a política de defesa e, em particular, sobre a IESD. De recordar que, entre 1992 e 1993, Portugal tinha encetado um processo de reorganização/reestruturação e reagrupamento das suas Forças Armadas. Os efeitos da reestruturação visaram, sobretudo, a Força Aérea e a Marinha, sendo de destacar a criação da Brigada Aerotransportadora independente e a conversão da 1ª BMI em Brigada Mecanizada Independente, ficando ambas atribuídas à OTAN, mais concretamente no Comando Aliado da Europa. A participação na operação SHARP GUARD, e o Comando da STANAVFORLANT garantem uma presença significativa de Portugal.

No que diz respeito especificamente à IESD, o Governo de Lisboa assume uma posição claramente favorável. Apoia o conceito das forças operacionais conjuntas e combinadas (CJTF) sendo que a validação do respectivo conceito passou, em parte, por Portugal aquando da realização do já mencionado “Strong Resolve” 98²⁹⁸. Por outro lado, dará parecer favorável à utilização de capacidades militares da NATO pela UEO, nomeadamente em missões do tipo Petersberg. Portugal afirma, pois, o seu vínculo transatlântico. O ano de 1995 marca a continuação do processo de reformas da NATO a nível interno, nomeadamente na definição de novas missões. Na sequência das negociações de Dayton, é formada a força de implementação na Bósnia (IFOR), para a implementação dos aspectos militares do Acordo de Paz para a Bósnia Herzegovina, assinado em Paris 1995.

A Aliança Atlântica abria um novo ciclo na sua história; pela primeira vez foram empregues forças multinacionais de países membros e não membros, numa missão “fora de área”. A participação de forças portuguesas na Bósnia, não só foi significativa²⁹⁹, como foi notória numa envolvência política não muito usual, roçando a histeria nacionalista.

²⁹⁸ Este exercício teve um duplo cenário de crise ajustado a todo o espectro de missões aliadas. O “Strong Resolve 98”, teve a novidade de contar com todos os países da OTAN e de vários da Parceria para a Paz. A “crise sul” foi conduzida nas áreas Ibero-Atlântica e Mediterrânica com grande intervenção do CINCIBER-LANT e larga participação da Forças Armadas Portuguesas.

²⁹⁹ Portugal contribuiu com um Batalhão aerotransportado; uma equipa de controlo aéreo-tático (TACP), e com a transição da IFOR para a SFOR manteve estacionado um batalhão militar. Por outro lado, desempenhou igualmente um papel importante no processo de paz da ex- Jugoslávia, através da participação de diplomatas e militares no cumprimento de missões de vigilância e monitorização decorrentes da assinatura dos acordos de Brioni.

Segundo Jaime Gama, «enquanto membro fundador da NATO, não poderia o nosso país alhear-se das suas responsabilidades»³⁰⁰.

E se António Vitorino realçava que a participação portuguesa era essencialmente uma questão de credibilidade³⁰¹, já Durão Barroso ia mais além: «longe vão os tempos em que uma visão paroquial da velha política externa nos condenou a tomar posição apenas perante um conjunto limitado de questões. É indispensável compreender que a participação no processo político europeu e a influência internacional do nosso país dependem da contribuição que derem às causas comuns»³⁰².

Durante o primeiro semestre de 1992, Portugal assumiu a Presidência da UE e com ela a direcção político-militar de todo o processo de paz. O Embaixador José Cutileiro desempenhou um papel importante ao nível diplomático, sendo de sua autoria o “Plano Cutileiro” para a resolução do conflito na Bósnia Herzegovina. Ainda durante a presidência portuguesa é criada a *The United Nations Protection Force* (UNPROFOR) que contou também com a participação de elementos das Forças Armadas Portuguesas³⁰³.

A imposição de sanções e embargos decretados pela ONU e a sua implementação no terreno pela OTAN e pela UE, resultou numa cada vez maior complementaridade e coordenação entre as organizações. Neste espírito, insere-se a colaboração de Portugal para as Nações Unidas.

Em Moçambique com a ONUMOZ (United Nations Observation In Moçambique); em Angola com a UNAVEM III (Nations Verification Mission) e com a MONUA (Missão Observação das Nações Unidas em Angola) e no Sahara Ocidental com a MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sahara Ocidental).

O reconhecimento do contributo português para a paz mundial viria com a eleição de Portugal como membro não permanente do Conselho de Segurança no período 1997/ 98 e do Professor Doutor Freitas do Amaral para a Presidência da 50ª sessão da Assembleia geral das Nações Unidas. Portugal alcançou, igualmente, uma posição de prestígio na UEO com a eleição do Embaixador José Cutileiro para Secretário-geral.

³⁰⁰ Jaime Gama, «A política externa», p.50.

³⁰¹ António Vitorino, «Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR», *Política Internacional*, nº12, (1996): 87-90.

³⁰² José Manuel Durão Barroso, *Uma certa ideia de Europa*, p.192.

³⁰³ A Força de Protecção das Nações Unidas foi criada na sequência da resolução nº743, de 21 de Fevereiro de 1992, do Conselho de Segurança da ONU, sendo a primeira força de paz das Nações Unidas na Croácia e na Bósnia -Herzegovina.

O ano de 1997 foi histórico para a Aliança Atlântica; o EAPC substituiu o NACC; a estrutura de comandos é revista; fomenta-se a relação especial com a Rússia e com a Ucrânia e é privilegiado o reforço do diálogo com o Sul Mediterrânico. O Sul do Mediterrâneo merece de Portugal uma atenção especial, sendo o nosso país um dos mais acérrimos defensores da institucionalização numa aproximação política. O governo português mostrou-se empenhado na criação do Grupo de Cooperação para o Mediterrâneo, ⁽⁴⁸⁾ e na elaboração de uma proposta a médio prazo de um modelo inspirado na Parceria para a Paz, para os países que eventualmente estivessem interessados em cooperar com a OTAN.

Em termos de adaptação interna da Aliança, a revisão estrutural dos comandos constituiu a mudança mais significativa. Os novos comandos ficariam estruturados da seguinte forma; os Comandos Estratégicos do Atlântico (SACLANT) e da Europa (SACEUR); cinco Comandos Regionais no ACLANT (EASTLAND, SOUTHLAND, WESTLANT, STRIKLTLAND e SUBACLANT); e Comandos Sub-regionais no ACE (dois de componente aérea, dois de componente naval e sete de carácter conjunto).

A posição de Portugal relativamente à reforma da estrutura militar evoluiu ao longo deste processo. Em 1994, Portugal baseou o interesse nacional na manutenção de um comando OTAN (do mesmo nível do IBERLANT) em território nacional, se necessário conjunto e multinacional, mas com vista a operar numa área mais alargada, que englobasse o Atlântico Oriental, o Sudeste da Europa, o Noroeste de África e o Mediterrâneo Ocidental.

A posição portuguesa era, de certo modo, justificada pela ausência da França e da Espanha da estrutura militar integrada da OTAN. A partir de 1996, e face à previsível entrada da Espanha, obriga a um reequacionamento da posição portuguesa.

Embora Portugal tivesse apoiado a localização de um comando OTAN em território espanhol, que se veio a concretizar através do Comando Sub-regional do Sudoeste (JCSOUTHWEST), Lisboa considerou fundamental a preservação da sua individualidade face à Espanha, daí que estabelece como prioridades a manutenção do IBERLANT em território nacional como comando conjunto e a integração do território nacional sob a responsabilidade de um único comando OTAN, o IBERLANT. Esta reestruturação foi, em linhas gerais, positiva para Portugal.

Mas, o grande desafio para a comunidade das democracias, com todas as consequências que teria para Portugal, quer no plano bilateral, quer no plano multilateral, viria com os atentados terroristas a Nova Iorque e a Washington, no dia 11 de Setembro de 2001.

O vector atlântico e o pós 11 de Setembro

O 11 de Setembro provocou uma profunda alteração na política externa da Administração de George W. Bush. Até então, e desde a campanha que o elegeu como o 43º Presidente dos Estados Unidos, Bush tinha protagonizado uma visão externa “humilde” e até um pouco isolacionista. Podemos dizer que a sua visão baseava-se na *realpolitik* e, se quisermos entrar no campo da Teoria das Relações Internacionais, próxima da escola realista. Em contraste com Bill Clinton, a política externa de Bush seria «pautada pela prudência da actuação e a humildade da ambição»³⁰⁴. O 11 de Setembro alteraria por completo esta concepção, com efeitos para Portugal e para a relação transatlântica.

De certa maneira, a acção da potência hegemónica, com naturais consequências para o espaço de segurança atlântico, seria definido por três momentos importantes. Estes períodos teriam uma incidência particular no modo como Portugal se posicionaria no contexto atlântico. O primeiro é o da normalidade, prolongando-se do fim da Guerra Fria à invasão do Iraque. O segundo é o da crise das relações transatlânticas, correspondendo à “Doutrina Bush” e à guerra do Iraque. O terceiro é o do regresso à normalidade, com a aprovação da Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, em 2006³⁰⁵.

Em termos gerais, conforme defende Tiago Moreira de Sá, o primeiro período – o da normalidade – correspondeu basicamente às administrações de George H. Bush e Bill Clinton, tendo as relações transatlânticas mantido o mesmo padrão da Guerra Fria, sendo que a Aliança Atlântica nunca foi posta em causa. Aliás, os primeiros tempos da Administração Bush, demonstraram uma enorme solidariedade transatlântica³⁰⁶.

³⁰⁴ Vasco Rato, «A herança de Bush», *Relações Internacionais*, 19, (2008):36.

³⁰⁵ Ver, Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 451.

³⁰⁶ Id, *Ibid*.

Nesta conjuntura, a reacção portuguesa ao 11 de Setembro de 2001, e à intervenção militar no Afeganistão, acompanhou a dos seus aliados europeus. Isto é, deu-se num quadro de normalidade e de consenso interno. De facto, ainda antes de iniciarem a sua intervenção militar no território afegão, os Estados Unidos solicitaram permissão para utilizarem a Base das Lajes, tendo a resposta do governo português sido imediata e favorável. Podemos aferir que o consenso transatlântico, em geral, e o português, em particular, na questão do Afeganistão, traduziu-se na resposta favorável dos aliados europeus, sem excepção, ao pedido de um vasto conjunto de apoios apresentado pela administração de George W. Bush. Este pedido do Governo dos Estados Unidos foi feito ao abrigo do artigo V do Tratado de Washington. De facto, verificou-se neste período pós 11 de Setembro uma enorme solidariedade transatlântica, que duraria até à formulação da Doutrina Bush.

O período na crise das relações transatlânticas inicia-se em Setembro de 2002, com a adopção por parte dos Estados Unidos de uma nova Estratégia de Segurança Nacional, conhecida por “Doutrina Bush”³⁰⁷. Este novo instrumento da política externa norte-americana, vincadamente mais agressivo, vinha essencialmente advogar uma ordem internacional assente na unipolaridade norte-americana e na perpetuação do poder hegemónico dos EUA. O novo paradigma da política externa norte-americana, assente na “Guerra contra o Terrorismo”, veio colocar um ponto final no consenso e marcou o início de um momento disruptivo nas relações transatlânticas. Essencialmente, daqui adviria um eixo fracturante nas relações entre os dois lados do atlântico. A cisão viria a assumir contornos preocupantes com a decisão dos EUA em invadir o Iraque, a 20 de Março de 2003.

Estas fracturas internas, bem como ao nível da UE e do relacionamento transatlântico, já se tinham agravado significativamente no iní-

³⁰⁷ É preciso levar em linha de conta que a Doutrina Bush não deve ser cingida a um único documento. Tal como outras doutrinas presidenciais, resulta de um conjunto de documentos oficiais de política externa, discursos presidenciais, acções presidenciais, conferências de imprensa, comunicações e entrevistas levadas a cabo pelo próprio Presidente ou por elementos do seu gabinete de apoio. Muito embora tenham existido este conjunto de contribuições que sustentariam esta nova visão estratégica a sua enunciação formal consagra-se, principalmente, em duas Estratégias de Segurança Nacional. A primeira formulada em 2002 e a segunda redigida em 2006. É importante referir que cada uma destas contribuições deve ser analisada numa lógica de complementaridade naquilo que foi a formulação da Doutrina Bush, explicando a ligação entre o pensamento político-teórico e a sua aplicação no terreno.

cio de 2003 com a publicação da “Carta dos Oito”, um texto assinado pelos primeiros-ministros de Portugal, Reino Unido, Espanha, Itália, Dinamarca, Polónia, Hungria e pelo presidente da República Checa, com o objectivo de tornarem público o seu apoio aos EUA.

A reacção portuguesa à “Doutrina Bush” e à intervenção militar no Iraque acompanhou o quadro mais geral do relacionamento transatlântico, ou seja, foi caracterizada por uma séria crise interna em torno da opção de apoiar, ou não, a decisão do governo dos Estados Unidos. Na realidade, a guerra do Iraque dividiu o espectro político português em dois grupos, quebrando assim o consenso que durava há cerca de 30 anos.

Mas a ruptura interna só se tornou definitiva em Março de 2003, com a Cimeira das Lajes. No dia 16 desse mês, o presidente dos EUA e os primeiros-ministros de Reino Unido, Espanha e Portugal reuniram-se na Base das Lages, nos Açores, para discutir a questão iraquiana. Em rigor, tratava-se de um encontro entre George W. Bush, Tony Blair e José María Aznar, tendo por anfitrião Durão Barroso, que seria o ponto de partida para a futura invasão do Iraque.

Com a invasão do Iraque, a 20 de Março, consolidou-se na Europa a existência de dois grupos: um, liderado pelo eixo-franco alemão, contra a guerra e em crescente oposição à visão de exercício do poder unipolar norte-americano da administração George W. Bush, com o qual se alinharam o Presidente Jorge Sampaio e o líder do Partido Socialista; outro, liderado pelo Reino Unido, de apoio às posições dos Estados Unidos, incluindo à intervenção militar no Iraque, com o qual se alinou o Governo de Durão Barroso.

Esta tensão duraria quase três anos e o regresso à normalidade nas relações transatlânticas só se faria após a aprovação pela administração de George W. Bush da Estratégia de Segurança Nacional de 2006. De um modo simples, significava o regresso dos EUA à multilateralidade, a aproximação ao eixo franco-alemão e o fim da imposição unilateral de uma ideia assente na “guerra preventiva” e de “mudança de regime”.

A partir daqui voltou o consenso interno sobre a política externa portuguesa. Um dos momentos que melhor traduziu esta nova fase foi a Cimeira da NATO de Lisboa, que decorreu entre 19 e 20 de Janeiro de 2010. Este momento ficou marcado pelo entendimento entre os 28 membros da organização de matérias vincadamente importantes para

o futuro da cooperação transatlântica, nomeadamente a aprovação do novo conceito estratégico, as relações com a Rússia e a estratégia para o Afeganistão. Ao mesmo tempo, realizou-se em Lisboa o encontro anual entre os Estados Unidos e a União Europeia. Do ponto de vista político-diplomático, podemos dizer que os encontros do presidente norte-americano, Barack Obama, como o seu homólogo português, Cavaco Silva, e com o primeiro-ministro, José Sócrates, fez com que se tornasse claro que a crise e a divisão nacional haviam sido ultrapassadas. Este regresso à normalidade foi confirmado – e reforçado – pela administração de Barack Obama, que adoptou uma nova orientação externa traduzida na Estratégia de Segurança Nacional 2010³⁰⁸.

Actualidade

O posicionamento da política externa portuguesa – e do seu pilar transatlântico – não pode deixar de ser interpretado sem uma leitura mais alargada do actual contexto sistémico. Por um lado, em redor dos desafios que a NATO tem pela frente, por outro lado, analisando a especificidade da nova orientação externa dos EUA e das consequências que tal rumo terão para Portugal.

Em primeiro lugar, e aqui não há lugar a subjectividades, a Aliança Atlântica enfrenta hoje em dia desafios complexos, os quais obrigam a respostas concretas, particularmente no que concerne ao futuro da segurança internacional em zonas importantes do globo. Do norte de África ao Sahel, do “arco de instabilidade”, balizado entre a Etiópia e o Sahara Ocidental, até ao Médio Oriente, do leste da Europa ao Báltico, vivem-se tempos desafiantes para a política de segurança euro-atlântica.

No continente africano, proliferam um conjunto de Estados falhados, frágeis e instáveis (Líbia, Sudão, Somália, Mali e a República Centro-Africana), propícios ao aparecimento de grupos terroristas (como a *Al-Qaeda*, no Magrebe Islâmico, o *Boko Haram* ou o *Al-Shabaab*) e extremistas capazes de ameaçar territórios aliados.

No Médio-Oriente e no Norte de África, em resultado da existência de Estados frágeis ou falhados, tem aumentado o terrorismo perpetra-

³⁰⁸ Tiago Moreira de Sá, *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, p. 460.

do pelo designado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) que atingiu um nível de intensidade sem precedentes, com influência nas fronteiras/territórios da Aliança e que representa uma ameaça imediata e directa à NATO e à comunidade internacional.

Na região do *Sahel-Sahara*, os actos terroristas, o tráfico de armas, de droga e de seres humanos continua a ameaçar a segurança regional e da NATO. Destes factos resultou um elevado fluxo de refugiados em direcção à Europa, tornando o Mediterrâneo num vector essencial de segurança nomeadamente devido à pressão exercida precisamente por estes movimentos migratórios provenientes do norte de África, mas com origem no coração deste continente.

No Atlântico norte, a pressão da Rússia sobre as rotas internacionais faz-se sentir e no Atlântico sul o fenómeno da pirataria é agora mais notório, em particular no Golfo da Guiné, ocupando o espaço outrora circunscrito ao corno de África.

Em suma, na periferia dos Estados da Aliança Atlântica prolifera um arco de insegurança e instabilidade, do qual resulta um conjunto de desafios e novas ameaças oriundos de Leste e Sul, de atores estatais e não-estatais, de forças militares e não-militares, de grupos terroristas, cibernéticos e híbridos. E é aqui que se verifica a inserção de Portugal no contexto da relação transatlântica. E como é que Portugal tem respondido aos novos desafios? Parece-nos que relativamente bem. Todavia, o país não deve perder o foco e, acreditamos, que ainda pode ser mais ambicioso na defesa do pilar transatlântico.

Assim sendo, de um ponto de vista multilateral, em Maio de 2017, no final da Cimeira da Aliança Atlântica, que decorreu em Bruxelas, Portugal apresentou o seu plano nacional para atingir a meta de 2% do Produto Interno Bruto na área da Defesa Nacional no espaço de uma década. Na Cimeira, em que Portugal esteve representado pelo Primeiro-Ministro António Costa e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, foram especialmente discutidos o processo de aumento das despesas de Defesa, conforme decidido na cimeira de Gales de 2014, e o combate ao terrorismo, nomeadamente ao grupo terrorista Daesh.

Apesar de já ter sido entregue na NATO o plano para o aumento da despesa até aos 2% do PIB, Portugal, nos próximos seis anos, será um

dos países que defenderá uma valorização das várias componentes do investimento em defesa e não apenas aquelas que têm reflexos orçamentais. Na linguagem da aliança, as despesas distribuem-se por três áreas, conhecidas como os 3C (*cash, capabilities, contributions*); o que Lisboa diz é que o esforço que representa a presença em vários teatros operacionais não está a ser contabilizado, do ponto de vista financeiro, para o cumprimento da meta dos 2% do PIB.

Do nosso ponto de vista, as novas ameaças vindas do Sul e do Mediterrâneo, a instabilidade no Atlântico Norte e no Atlântico Sul, a responsabilidade de Portugal salvaguardar a segurança do seu território face à ameaça terrorista e à pressão migratória africana e as necessidades de defender a sua plataforma continental obrigam a um investimento efectivo na área da defesa. De igual modo, a necessidade de incrementar uma política séria no âmbito da cibersegurança e ciberdefesa apenas reforça este intuito.

Trata-se, portanto, de um discurso coerente com as exigências da NATO e com a nossa vocação atlântica e que reafirma, no Atlântico Norte, o posicionamento estratégico do território português, alavancado pela importância dos Açores. Por outro lado, sublinha também a nossa orientação para o Atlântico Sul face à redobrada importância das novas rotas marítimas e pelo aumento da pirataria marítima no Golfo da Guiné. Como factor aglutinador temos a defesa da extensão da plataforma continental³⁰⁹ e todas as consequências que podem daí advir da decisão que será tomada em 2020.

Mas este compromisso multilateral atlântico tem tido outros vectores. A construção da nova academia de comunicações e informação da NATO, em Oeiras; e as recentes participações militares de Portugal, ao liderar a 47ª operação da NATO no espaço aéreo no Báltico e ao reforçar missão da NATO no Afeganistão, com 146 militares, são disso um bom exemplo.

De um ponto de vista bilateral, a relação com os EUA não pode ser analisada sem um entendimento prévio sobre o actual rumo da política externa norte-americana.

³⁰⁹ De recordar que o projecto de extensão da plataforma continental portuguesa é coordenado desde 2005 pela Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC), e o processo junto das Nações Unidas teve início em 2009.

No que concerne à formulação da política externa norte-americana, o presidente Donald Trump adoptou uma postura unilateral, populista e nacionalista cujo resultado tem sido um retraimento dos Estados Unidos da América (EUA) do sistema internacional. Pode-se dizer que o discurso em torno da orientação “América primeiro” tem pautado a sua linha de acção, tanto a nível interno, como externo. Sendo assim, abalou os alicerces da relação transatlântica, criticando a NATO, nomeadamente a inexistência do *burden sharing* e os *free-riders* europeus, e a ONU, pelo seu multilateralismo burocrático que não defende os interesses do maior contribuidor para o orçamento daquela organização, os EUA.

Em termos gerais, a sua política externa segue em linha de colisão com a ordem liberal norte-americana erguida pelo país após o fim da II Guerra Mundial e que, para todos os feitos, tem sido o pilar da primazia dos EUA no sistema internacional.

Este retraimento estratégico dos Estados Unidos, foi acompanhado por uma valorização daquela que é, actualmente, a grande prioridade dos EUA, a zona Ásia-Pacífico. Significa, portanto, que o mundo Euro-Atlântico passou para segundo plano e, com ele, a importância estratégica de Portugal, outrora alavancada, sobretudo, pela importância da Base dos Açores.

Para Portugal, torna-se premente promover a base dos Açores, numa lógica de *hub*. Ou seja, devemos promover uma estratégia que permita sublinhar, não só no atlântico norte, mas também a sua projecção para o Atlântico sul. Aliás, o país deve começar a olhar para o atlântico de forma integrada, valorizando o atlântico como um todo. Se assim o fizer, os interesses nacionais sairão devidamente salvaguardados. É importante sabermos valorizar os nossos principais aliados político-militares – os Estados Unidos e os cinco países língua portuguesa – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe – e dois Estados com grandes comunidades portuguesas – África do Sul e Venezuela.

Neste momento, a questão da base norte-americana nos Açores é marcada pela indefinição, mas os últimos desenvolvimentos neste campo não são promissores. Em 2010, a administração Obama decidiu abandonar o projecto de transformar as Lajes numa base de treinos

para os novos caças F22 e F35, bem como num sistema de armamento de mísseis hipersónico, que estava em negociação desde 2007, com base em restrições orçamentais. E já em 2012, durante o encontro entre os ministros da Defesa de Portugal e dos Estados Unidos, foi transmitido a Lisboa que Washington pretende reduzir a sua presença na Base das Lajes, não tendo sido avançados números, mas as negociações entre as duas partes com esse objectivo já começaram. A 8 de Janeiro de 2015, o secretário da Defesa dos Estados Unidos, Chuck Hagel, anunciou uma redução do efectivo norte-americano na base das Lajes de 650 para 165 militares.

Da multiplicidade de ideias, com um maior ou menos envolvimento dos EUA, como a criação de um centro de segurança no Atlântico, um centro de lançamento de satélites ou a menos conhecida possibilidade de instalar um centro de processamento de informação da Agência Nacional de Segurança (NSA) na Base das Lajes, na ilha Terceira, Açores, muito se discutiu, mas sem efeitos práticos. Concretamente, as Lajes foram perdendo importância estratégica, que se acentuou com a valorização da base espanhola de Morón de la Frontera, em Sevilha. É urgente inverter a tendência negativa gerada pela aliança hispano-americana. Fundamentalmente, cabe a Portugal adoptar novas estratégias, necessariamente inovadoras, para se manter relevante para Washington.

Conclusão

Há mais de uma década, Adriano Moreira argumentava que a política externa portuguesa era marcada por uma dependência estrutural em relação a factores exógenos, que se tinham vindo a alterar historicamente, referindo que Portugal enfrentava o desafio de vir a tornar-se num «estado exíguo no sistema internacional»³¹⁰.

O professor catedrático não deixa de ter alguma razão. Não creio que Portugal tenha chegado ao ponto da “exiguidade” mencionado por Moreira – o nosso posicionamento europeu, a ligação aos países

³¹⁰ Adriano Moreira, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», em *Visões de Política Externa Portuguesa*. (Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005), 13-20.

lusófonos, a importância das comunidades portuguesas, a internacionalização da economia e a diplomacia económica que lhe está associada, a ligação ao Mar e o reforço do multilateralismo não o permitem –, mas é necessário reconhecer a nossa dependência de factores exógenos que não controlamos, ou não sabemos controlar. Refiro-me, por exemplo, à dependência que a nossa economia, ou melhor, à dependência que determinados sectores estratégicos do tecido económico português têm de determinados Estados, como a Espanha, a Alemanha ou, mais recentemente, de Angola e ou da China. São dependências exógenas que, simplesmente, não conseguimos controlar. O mesmo aplica-se ao nível do papel que Portugal desempenhou, desempenha e desempenhará no contexto da segurança euro-atlântica.

Portugal ao longo da sua história soube tirar o devido proveito da sua ligação atlântica, quer durante o período dos descobrimentos, quer – e já num contexto diferente – no pós Segunda Guerra Mundial. Em ambos os contextos, a importância do atlântico prevaleceu nos compêndios da nossa política externa, como pilar da afirmação da soberania nacional. De facto, o atlântico foi sinónimo de desenvolvimento económico, afirmação geoestratégica e equilíbrio político, não só durante o Estado Novo, mas também no período pós 1976. Por outro lado, o país apoiou-se quase sempre na importância concedida pela potência marítima, outrora o Reino Unido, hoje os Estados Unidos da América, à posição geográfica de Portugal valorizada, sobretudo, pelo arquipélago dos Açores. Com a alteração do posicionamento estratégico norte-americano, e aqui Adriano Moreira tem alguma razão, Portugal corre o risco de, no seu pilar atlântico, tornar-se “exíguo”.

O avanço tecnológico militar e a importância que hoje a Espanha assume no vínculo transatlântico, fez com que Portugal possa correr o risco de ser relegado para a periferia da segurança euro-atlântica. Não tenhamos dúvidas, hoje os desafios são enormes. E não é com a criação da agência espacial portuguesa Portugal Space, com sede na ilha açoriana de Santa Maria, que os vamos resolver.

Posto isto, o que é que o país pode fazer?

Em primeiro lugar, a nossa política externa, e aqui é preciso apelar à habilidade diplomática – que a temos, seguramente, no MNE –, tem que procurar recuperar o vínculo transatlântico, quer de um ponto de

vista multilateral, quer de um ponto de vista bilateral. Para isso, é necessário que sejamos coerentes com aquilo que são os compromissos políticos assumidos, cumprindo, por exemplo, o acordo com a NATO de atingir a meta de 2% do PIB em gastos em defesa.

De um ponto de vista bilateral, é necessário também que sejamos interlocutores privilegiados no que concerne as relações transatlânticas. Por outras palavras, é fundamental fomentar os laços de cooperação e amizade com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que afirmamos, no contexto da União Europeia, aquilo que deve ser uma aposta inequívoca, e sem hesitações, na relação transatlântica. Devemos saber recuperar a importância das bases das Lages. Esta visão é incontornável.

Posto isto, o atlântico norte não é só os EUA, daí que tenhamos que procurar fomentar as relações económicas e de segurança com o Canadá, até numa lógica de antecipação a uma futura decisão relativa à extensão da plataforma continental. Pode estar aqui em emergência uma nova plataforma de cooperação.

Finalmente, é imperativo que saibamos continuar a negociar com os EUA a questão da base das Lajes, sobretudo ao nível do *lobby* político. Não nos esqueçamos que outras Administrações podem eventualmente recuperar a importância estratégica dos Açores e Portugal não pode correr o risco de perder a ligação político-diplomática com os EUA. Ou seja, devemos utilizar todas as plataformas ao nosso dispor para garantir uma valorização contínua do arquipélago. E, sim, devemos aproveitar a importância e influência dos luso-descendentes (o congressista republicano de origem açoriana Devin Nunes é um bom exemplo), para alcançar tal intento. Finalmente, é importante ganharmos credibilidade de um ponto de vista europeu procurando estar na linha da frente dos países que defendem a recuperação das negociações em torno da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP). Na capacidade de concretizar, ou não, estes objectivos reside o futuro do vector transatlântico português.

Referências bibliográficas:

• Enciclopédias

Mattoso, José, *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), p.401

• Livros

Antunes, José Freire, *Kennedy e Salazar – O Leão e a Raposa*, (Lisboa: Difusão Cultural, 1991), p.256-294.

Barroso, José Manuel Durão, *Uma certa ideia de Europa* (Gradiva,Lisboa,1999) pp. 25-45; 192-195.

Gimenez, Juan Carlos. *Franco e Salazar – as relações luso-espanholas durante a guerra fria*, (Lisboa, Assírio e Alvim: 1996), p.169.

Magalhães, José Calvet de. *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, (Lisboa, IEEI, 1996), p.16

Mattoso, José. *História de Portugal*, Vol. 7, (Estampa: Lisboa, 1994), 40.

Telo, António. *Portugal e os cinquenta anos de Aliança Atlântica*, (MDN, Lisboa, 1999),10.

Sá, Tiago Moreira de. *Política Externa Portuguesa*, (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2015), 37-55.

Sá, Tiago Moreira de. *História das Relações Portugal-EUA (1776-2015)*, (Lisboa, Dom Quixote, 2016),pp.403-460.

Rodrigues, Luís Nuno. *Salazar-Kennedy: A Crise de uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*, (Lisboa, Editorial Notícias:2002), p.22.

• Capítulos em livros

Gaddis, John Lewis, «The Cold War, the Long Peace and the Future», em *The End of Cold War: Its Meanings and Implications*, ed. Michael J. Hogan, (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p.21.

Moreira, Adriano, «O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo Contemporâneo», em *Visões de Política Externa Portuguesa*. (Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005), pp.13-20.

Telo, António José. «Portugal e a sua integração na Aliança Atlântica» em *Portugal e os 50 anos da Aliança Atlântica 1949-1999*, (Ministério da Defesa Nacional, Lisboa: 1999), p.75.

• **Artigos**

- Barroso, José Manuel Durão, "A parceria transatlântica no novo contexto de segurança europeia", *Notícias da OTAN*, nº3, (Jul/Set. 95): 5.
- Brito, Nuno Filipe, «o Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América», *Política Internacional*, Vol. 1, N.º 11, (Primavera-Verão 1995):135-157.
- Ferreira, José Medeiros, «O 25 de Abril no contexto internacional», *Relações Internacionais*, (Junho de 2004): 152.
- Gama, Jaime, «A política externa», *Nação e Defesa*, nº89, (1997): 50-52.
- Hutchings, Robert L., *American Diplomacy and the End of the Cold War: An Insider's Account of US Policy in Europe*, (Baltimore-London: Johns Hopkins University Press, 1997), 40.
- Magalhães, José Calvet de, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», *Estratégia*. (Número 3, 1987): 17.
- Mandelbaum, Michael «The Bush Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 70, 1, (1991):7.
- Marcos, Daniel, «Eisenhower, Portugal e o «ano da África» nas Nações Unidas», *Relações Internacionais*, (Junho de 2011): 5.
- Rolo, Maria Fernanda, «Portugal e o Plano Marshall – História de uma adesão a contragosto, (1947-1952)», *Análise Social*, vol. XXIX, (1994):843.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Entre África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-1986», *Política Internacional*, Vol.1, N.º12, (1996): 73.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Portugal e a NATO», *Nação e Defesa*, N.º90, (1999): 17-18.
- Teixeira, Nuno Severiano, «O 25 de Abril e a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 5-1.
- Teixeira, Nuno Severiano, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais* (Dezembro de 2010): 54.
- Rato, Vasco, «A herança de Bush», *Relações Internacionais*, 19, (2008):36
- Rodrigues, Luís Nuno, «Portugal e os Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial», *Janus* (2002): 4.
- Rodrigues, Luís Nuno, «Missão impossível: O Plano Anderson e a questão colonial portuguesa em 1965», *Relações Internacionais*, (Março de 2004): 99-112.
- Santos, Pedro Manuel, «Portugal e a Nato. A política colonial do Estado Novo e os aliados (1961-1968)», *Relações Internacionais* (Março de 2009):48.
- Vitorino, António, «Uma questão de credibilidade: a participação portuguesa na IFOR», *Política Internacional*, nº12, (1996): 87-90.
- Wijk, Rob de, «Evolução do conceito estratégico da NATO», *Mais Alto*, (Dez/Jan 1999):20.

• **Referências electrónicas.**

Debate parlamentar na Assembleia Nacional, a propósito da ratificação do Pacto do Atlântico Norte, realizado no dia 26 de Julho de 1949.

Disponível em <http://debates.parlamento.pt/catalogo/r2/dan/01/04/04/200/1949-0725?sft=true#p727>. Acesso a 2 de Agosto de 2018.

Bush, George H. Discurso “para além da contenção”. Disponível no site do *George W. Bush Presidential Library and Museum* em http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=655&year=&month=. Acesso a 3 de Agosto de 2018.

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (Julho de 1994), The White House, 1. Disponível para consulta no site do *The National Security Strategy Archive* (NSSA) em http://nssarchive.us/?page_id=56. Acesso a 29 de Julho de 2018.

Carlos César Lima da Silva Motta

Professor Catedrático da Universidade Lusíada de Lisboa
Coordenador dos Ciclos de Estudo em Relações Internacionais na
Universidade Lusíada de Lisboa
Investigador Integrado do CLIPIS

Manuel Fernando da Silva Monteiro

Professor Auxiliar das Universidades Lusíada de Lisboa e do Norte (Porto)
Coordenador dos Ciclos de Estudo em Relações Internacionais na
Universidade Lusíada Norte (Porto)
Investigador Integrado do CLIPIS

Cristiano José da Ponte Cabrita

Professor Auxiliar da Universidade Lusíada de Lisboa
Investigador Integrado do CLIPIS

José Francisco Lynce Zagallo Pavia

Professor Auxiliar das Universidades Lusíada de Lisboa e do Norte (Porto)
Director do CLIPIS

ISBN 978-989-640-226-6



CLIPIS

Centro Lusíada de Investigação em
Política Internacional e Segurança

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT -
Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP, no âmbito do projeto
«UID/CPOI/04198/2019».