

Portugal e a NATO: 1949-1989

A questão das relações entre Portugal e a NATO tem sido frequentemente abordada, quer sob o ponto de vista político e diplomático, quer sob o ponto de vista estratégico-militar, sempre que a evolução da cena internacional ou da política externa portuguesa o exige. Trata-se, fundamentalmente, de abordagens de natureza sincrónica e conjuntural, marcadas pela análise do momento. O mesmo não poderá dizer-se quanto ao tratamento da questão numa perspectiva histórica. É esse, precisamente, o objectivo fundamental deste texto, a saber, a tentativa de uma síntese, numa abordagem diacrónica e de mais longa duração, num arco de tempo de quase meio século.

Ao abordar a questão das relações entre Portugal e a NATO numa perspectiva histórica, a primeira questão que se coloca é, naturalmente, a da fundação da Aliança Atlântica e do papel de Portugal na fundação da Aliança.

Nessa conjuntura, são três as questões fundamentais que se levantam no que respeita ao caso português.

A primeira questão coloca-se do ponto de vista da Aliança, isto é, das potências negociadoras, e é a do «porquê» o convite a Portugal?

Regime autoritário, país neutro na Segunda Guerra Mundial, Portugal tinha estado afastado do reordenamento da cena internacional no pós-guerra, para não dizer que tinha estado, internacionalmente, marginalizado entre 1945 e 1949. Porquê, então, o convite para assinar o Tratado de Washington e tornar-se membro fundador da Aliança Atlântica?

A segunda questão coloca-se, precisamente, da perspectiva inversa, isto é, do ponto de vista de Portugal: porquê a aceitação do convite?

Porquê assinar o tratado e aderir ao pacto quando isso significava uma alteração tão radical da política externa portuguesa como era o abandono da neutralidade, tão dificilmente conquistada durante a segunda guerra e tantas vezes invocada pela propaganda do Estado Novo como coroa de glória de Salazar e do regime?

* Universidade de Évora; Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Finalmente, uma terceira questão se coloca, a saber, a das consequências. Quais as consequências imediatas da entrada de Portugal na NATO sobre a evolução do país: ao nível da política externa, da política de defesa e da própria política interna.

A resposta à primeira questão — porquê o convite a Portugal — é de natureza, fundamentalmente, geopolítica e geo-estratégica e está na base da própria constituição do novo sistema de segurança mundial. Concebido contra a ameaça soviética, este sistema assentava então em dois pilares: o primeiro, no continente norte-americano, baseado no potencial estratégico dos Estados Unidos, retaguarda e autogarantia de todo o sistema; o segundo, no continente europeu, linha da frente e defesa imediata, baseada nos países do Tratado de Bruxelas de 1948. Todavia, para que o sistema pudesse funcionar era absolutamente necessária não só a protecção dos flancos norte e sul, mas, fundamentalmente, a articulação entre a frente e a retaguarda, isto é, entre os dois pilares da Aliança. Foi esta a razão essencial do convite a Portugal, a cujo território as ilhas dos Açores conferiam um valor estratégico acrescentado. Base importante já na primeira guerra, revelar-se-ia decisiva na segunda e indispensável no decorrer da guerra fria¹. Incluída no sistema militar de defesa do Pentágono para o pós-guerra, a base dos Açores fora já objecto de um acordo bilateral entre Portugal e os Estados Unidos em 1948². Com a NATO, o seu valor ver-se-á reforçado num quadro multilateral e a sua função confirmada no conceito estratégico da Aliança: em caso de ataque vindo de leste, o chamado «reforço rápido da Europa» passava, inevitavelmente, pelos Açores. O factor geopolítico e geo-estratégico será, pois, a verdadeira razão do convite a Portugal.

A resposta à segunda questão — porquê a aceitação do convite pela parte de Portugal — é de natureza bem mais difícil e terá de compreender-se no quadro do longo e complexo processo de decisão da política externa portuguesa.

Desde os anos 50 aos nossos dias, várias têm sido as tentativas da historiografia portuguesa para responder a esta questão. Nos anos 50, Henrique Martins de Carvalho, naquela que seria a primeira e, provavelmente, a mais

¹ Sobre a importância histórica das bases dos Açores, v. antes de mais António José Telo, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Lisboa, 1993. V. José Medeiros Ferreira, «Os Açores nas duas guerras mundiais», in *Política Internacional*, n.º 1, Janeiro de 1990, pp. 5-17; Nuno Severiano Teixeira, «Le Portugal, l'Atlantique et la défense des États Unis d'Amérique pendant les deux guerres mondiales», in *XVIII Congresso Internazionale di Storia Militare*, Roma, 1993, pp. 411-414; e, especialmente sobre a segunda guerra, Gianluca André, *Il Problema delle Azzore e la neutralità del Portogallo durante la seconda guerra mondiale*, Milão, 1971.

² Sobre os acordos das bases dos Açores, v. R. E. Vintras, *História Secreta da Base dos Açores*, Lisboa, 1975, e, mais recentemente, António Marquina Barrio, *La España en la Política de Seguridad Occidental*, Madrid, 1986, em especial o apêndice primeiro, pp. 943-960.

objectiva análise do problema, explicava a questão a partir de uma perspectiva geopolítica e geo-estratégica: não só a ameaça soviética impunha a Aliança Atlântica como saída única para segurança do Ocidente, como a situação geo-estratégica do território português e a conjuntura particularmente grave da guerra fria impunham a Portugal uma adesão à Aliança, e não simplesmente um acordo bilateral com os Estados Unidos³.

Mais recentemente, Franco Nogueira abordou também a questão. Centrando-se sobre a personalidade de Salazar, e sem defender, explicitamente, uma razão para a entrada de Portugal na Aliança, avança uma tese que se poderia resumir em duas ideias fundamentais: em primeiro lugar, a importância do papel de Portugal enquanto membro fundador; em segundo lugar, a atribuição da paternidade da ideia da Aliança ao próprio Salazar⁴.

Albano Nogueira analisou também o problema a partir da perspectiva da política externa portuguesa e centrando-se, essencialmente, na posição política e na manobra diplomática de Salazar. E conclui que a verdadeira razão da aceitação do convite e, em última instância, da entrada de Portugal na Aliança, sendo de natureza política, foi-o tanto ou mais de natureza ideológica e moral. Era para Salazar um imperativo ético, «uma cruzada» contra o comunismo em defesa da civilização ocidental e cristã⁵.

Também José Medeiros Ferreira dedicou ao tema a sua atenção. Partindo, igualmente, de uma perspectiva de política externa e, em particular, da análise das relações bilaterais entre Portugal e a Espanha, atribui uma importância especial a este factor para a entrada de Portugal na Aliança. A inclusão de Portugal e a exclusão da Espanha na Aliança conferiam à política externa portuguesa um lugar de preponderância no quadro peninsular e de interlocutor privilegiado no quadro extrapeninsular que teria pesado, fortemente, na decisão de Salazar⁶.

Embora diferentes, quer nos seus pressupostos teóricos, quer nas suas posições políticas, quase todas estas teses assentam numa premissa comum: privilegiam o «homem de Estado» em detrimento das «forças profundas»,

³ Henrique Martins de Carvalho, *Portugal e o Pacto do Atlântico*, Lisboa, 1953.

⁴ V. Franco Nogueira, *Salazar*, IV vol., Coimbra, 1980, e, mais recentemente, Damião Peres (dir.), *História de Portugal*, II suplemento, Lisboa, 1986.

⁵ V. Albano Nogueira, «La naissance de l'Alliance, une perspective portugaise», in *Revue de l'OTAN*, Outubro de 1980, pp. 8-13. Retornado e republicado sob o título «The pull of the continent — Portugal votes for an European as well as an atlantic role», in André De Staercke, *Nato's Anxious Birth*, Nova Iorque, 1985, pp. 68-75.

⁶ V. José Medeiros Ferreira, «As ditaduras ibéricas e a fundação da Aliança Atlântica», in *O Estado Novo — das Origens ao Fim da Autarcia*, Lisboa, 1987, II vol., pp. 395-401, republicado in José Medeiros Ferreira, *Um Século de Problemas — As Relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, 1989, pp. 57-66. V., igualmente, José Medeiros Ferreira, «A ratificação portuguesa do Tratado do Atlântico», in *Política Internacional*, n.º 1, Janeiro de 1990, pp. 155-157.

para utilizar a terminologia hoje clássica de Renouvin e Duroselle. Isto é, centram-se quase exclusivamente na posição ideológica, política e diplomática de Salazar e secundarizam, em grande medida, a envolvente externa e as condicionantes internas.

Ora, a compreensão do processo decisório reside não só na atitude do decisor, mas também nos factores internos e externos que condicionam a própria decisão. E, embora as motivações de natureza ideológica, política e diplomática tenham jogado o seu papel, a razão da entrada portuguesa na Aliança prende-se, em última instância, com essas condicionantes e, em particular, com a reduzida margem de manobra da política externa portuguesa⁷. Desde 1947 que Salazar se apercebera das mudanças na correlação de forças na cena internacional, da emergência de um novo quadro para a segurança mundial, e chamara a atenção para o avanço do comunismo na Europa⁸. Por isso, quando, na Assembleia Geral da ONU, Mr. Spaak chama a atenção mundial para a «ameaça russa», terá sentido confirmadas as suas preocupações e, naturalmente, legitimado o seu tradicional anticomunismo. Todavia, não alimentava grande simpatia pela diplomacia multilateral do pós- -guerra nem pelas democracias ocidentais que a dominavam, em especial os Estados Unidos da América. É, pois, sem entusiasmo e com reserva que recebe o convite formal para a assinatura do Tratado do Atlântico Norte. Nas negociações de adesão que então se travaram entre Portugal e as potências negociadoras — a Inglaterra e os Estados Unidos — Salazar adiantou, insistentemente, quatro reservas ao texto do pacto: em primeiro lugar, a alusão à Carta da ONU, a que Portugal não pertencia, e ao modelo democrático parlamentar, que o Estado Novo recusava; em segundo lugar, a recusa de qualquer solução de integração ou supranacionalidade, suspeitando de que o verdadeiro objectivo do pacto fosse a obtenção em tempo de paz do estacionamento e utilização da base dos Açores, receando a perda do seu controlo; em terceiro lugar, o caso da Espanha, excluída do pacto, que Salazar, afirmando a unidade estratégica da Península Ibérica, considerava fundamental para a defesa do Ocidente; finalmente, a duração de vinte anos para a vigência do tratado, período que considerava excessivamente longo, receando ver-se envolvido num novo conflito depois da neutralidade conseguida na segunda guerra⁹.

⁷ Sobre esta tese, v. Nuno Severiano Teixeira, «Da neutralidade ao alinhamento — Portugal na fundação do pacto do Atlântico», in *Análise Social*, n.º 120, pp. 55-80.

⁸ V. os discursos «Miséria e medo características do momento actual», de 25 de Novembro de 1947, e «O Ocidente em face da Rússia», de 28 de Abril de 1948, in Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. vi, Coimbra, 1950, respectivamente pp. 287-311 e 325-337.

⁹ V. a troca de notas diplomáticas entre Londres, Washington e Lisboa, em particular o pró-memória português de 31 de Dezembro de 1948, os *aide-mémoire* inglês e norte-americano de 10 de Janeiro de 1949 e o memorial português de 8 de Março de 1949, in *Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Negócios Políticos, armário 50, maço 37.

Apesar das justificações diplomáticas, com excepção das garantias sobre as bases estratégicas, nenhuma das outras reservas portuguesas foi atendida. Na verdade, nenhuma delas afectava, de facto, as grandes potências¹⁰.

E, à medida que se aproximava a data prevista para a assinatura do tratado, começam a chegar também as primeiras pressões diplomáticas sobre Lisboa. A Espanha, por um lado, invocando o Pacto Ibérico, pressiona Portugal a não aderir¹¹. Os Estados Unidos e a Inglaterra, por outro, pressionam no sentido da adesão. Dean Acheson e Ernest Bevin enviam mensagens pessoais a Salazar na véspera do conselho de ministros que haveria de decidir a posição portuguesa¹²: uma recusa de Portugal poderia influenciar negativamente outros países em fase de decisão e abrir uma brecha no campo ocidental, que só beneficiaria a União Soviética. Num cenário de bipolarização mundial e de agudização da guerra fria, uma recusa portuguesa, com todas as suas consequências, representava uma responsabilidade demasiado onerosa para Salazar aos olhos dos dirigentes políticos e da opinião pública ocidental. Para além disso, uma recusa portuguesa poderia ainda ser interpretada como um sinal de fraqueza e cedência perante a Espanha franquista.

Em suma, a margem de manobra da política externa portuguesa era pequena e a capacidade de alternativa quase nula.

Ao cabo de três conselhos de ministros, com o governo dividido e sem o entusiasmo de Salazar, Lisboa decide aderir ao pacto¹³. Menos por convicção do que por necessidade. A 4 de Abril de 1949, Portugal assina o Tratado de Washington e torna-se membro fundador da Aliança Atlântica.

Resta, finalmente, a terceira e última questão: as consequências imediatas da adesão sobre a evolução da política interna e da política externa e de defesa do Estado Novo.

Apesar de todas as reservas avançadas por Portugal, a entrada na NATO constituirá uma vitória para Salazar. Uma vitória *malgré lui*, mas, ainda assim, uma vitória.

Em primeiro lugar, e desde logo, uma vitória em termos de política interna. Se é certo que a entrada de Portugal na NATO dividiu o regime, deve dizer-se que dividiu muito mais longa e profundamente a oposição: os comunistas, de acordo com as teses soviéticas, opuseram-se radicalmente e consideraram a

¹⁰ V. o pró-memória inglês de 17 de Março de 1949, in *Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Negócios Políticos, armário 50, maço 37.

¹¹ V. a carta de Nicolas Franco, embaixador de Espanha em Lisboa, de 20 de Março de 1949, in *Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Negócios Políticos, armário 50, maço 37.

¹² V. os telegramas 78, 79 e 80 da Embaixada portuguesa em Londres de 19 de Março de 1949 e a carta de Dean Acheson de 22 de Março de 1949, in *Arquivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Negócios Políticos, armário 50, maço 37.

¹³ V. a descrição das sessões dos Conselhos de Ministros e das posições dos diferentes ministros, in Franco Nogueira, *Salazar*, iv vol., Coimbra, 1980, pp. 143-144.

Aliança o instrumento militar do imperialismo americano¹⁴; a oposição democrática, pelo contrário, vendo no tratado a referência à Carta da Nações Unidas e aos princípios da democracia, apoiou vivamente a entrada portuguesa, esperando que ela pudesse significar uma condenação implícita do autoritarismo e uma hipótese, ainda que remota, de democratização do regime¹⁵.

O efeito, contudo, seria, precisamente, o contrário: a aceitação de Portugal no seio da Aliança, ao lado das democracias ocidentais, não só conferiu ao regime uma certa legitimação internacional, como agravou as divisões no interior da oposição e a lançou numa das suas maiores crises, que se prolongou durante toda a década de 50, até à candidatura presidencial do general Humberto Delgado¹⁶.

Em segundo lugar, as consequências da entrada de Portugal na Aliança fazem sentir-se, naturalmente, sobre a instituição militar e a política de defesa. Apesar de algumas divergências de natureza técnica que se prendiam com diferentes concepções estratégicas para a defesa de Portugal e que se concretizaram numa polémica entre os generais Santos Costa e Raul Esteves¹⁷, a instituição militar esteve, globalmente, de acordo com a política de entrada na NATO. Esperavam com isso que a ajuda militar norte-americana pudesse contribuir, decisivamente, para a modernização profissional e o reequipamento técnico das forças armadas portuguesas, o que veio, de facto, a concretizar-se ao longo dos anos 50 ao abrigo de um «acordo de auxílio mútuo». Em todo o caso, do ponto de vista das relações entre os militares e o regime, este período de profissionalização e modernização das forças armadas será acompanhado de um fechamento da instituição sobre si própria e de um eclipse da intervenção militar na vida política, o que jogou ainda em favor de Salazar¹⁸. Se a última revolta militar importante fora a da Mealhada, em 1946, depois da entrada de Portugal na NATO só voltará a registar-se a «Abrilada» de 1961, precisamente com o início do problema colonial¹⁹.

¹⁴ V. o *Avante*, 2.ª quinzena de Março de 1949, p. 1, Abril de 1949, pp. 1-2, e Maio de 1949, p. 2.

¹⁵ V. *A República* de 19 e 25 de Março de 1949, pp. 4 e 1, respectivamente.

¹⁶ Sobre a crise é interessante ver não só a historiografia recente, mas também os testemunhos dos agentes políticos que a viveram e deixaram as suas memórias. No campo historiográfico, v., por todos, D. L. Raby, *Facism and Resistance in Portugal*, Manchester-Nova Iorque, 1988, pp. 29-39 e 107-113. Veja-se no campo memorialístico, especialmente, Mário Soares, *Portugal Amordaçado*, Lisboa, 1974, pp. 163-204.

¹⁷ V. os ecos dessa polémica in Santos Costa, «Prefácio» a Alberto Andrade e Silva, *Teatro de Operações de Portugal*, Lisboa, 1950, p. 9, e Raul Esteves, «O pacto do Atlântico e a defesa de Portugal», in *Revista Militar*, n.ºs 8-9, Agosto-Setembro de 1949, pp. 521-525. Raul Esteves desenvolveria a sua tese no livro *A Defesa da Europa Ocidental*, Lisboa, 1952.

¹⁸ V. Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Social em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1985, pp. 377-399.

¹⁹ V. João B. Serra e Luís Salgado Matos, «Intervenções militares na vida política», in *Análise Social*, n.ºs 72-73-74, vol. 1, 1982, pp. 1165-1195, e, mais recentemente, José Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, 1992, pp. 223-254.

Finalmente, as consequências sobre a política externa. Apesar da insistência de Salazar no sentido da inclusão da Espanha na Aliança, a recusa das potências ocidentais jogará a favor da política externa portuguesa. A adesão portuguesa e a exclusão espanhola vêm reforçar a posição de Portugal no quadro peninsular e instituir Lisboa como interlocutor privilegiado no relacionamento extrapeninsular. No quadro global, a adesão de Portugal à Aliança vem confirmar a permanência dos vectores históricos da política externa portuguesa, a saber, a opção atlântica e a aliança com a potência marítima. Porém, com uma mudança fundamental no seu pólo de referência, que era a resposta portuguesa à cena internacional do pós-segunda guerra: o declínio da aliança inglesa e a emergência de um outro eixo do outro lado do Atlântico — os Estados Unidos da América.

A entrada de Portugal na NATO, em 1949, abre, assim, um dos momentos mais felizes da política externa do Estado Novo, que só a entrada na ONU, em 1955, e o início da contestação internacional à política colonial de Salazar virão encerrar. A opção atlântica e a presença de Portugal na Aliança manter-se-ão, contudo, como referências básicas da política externa portuguesa até ao final do regime e ver-se-ão mesmo confirmadas com a transição para a democracia.

A partir do momento da fundação e da entrada portuguesa na Aliança, com a excepção efémera do período pós-revolucionário de Abril de 1974, a NATO desaparece, praticamente, como questão de política interna em Portugal.

Analisemos então as relações entre Portugal e a Aliança nos outros dois planos: o da política externa e o da política de defesa.

Para a política externa portuguesa a entrada de Portugal na NATO significou não só a emergência de um novo aliado preferencial — os Estados Unidos da América —, como alterou, qualitativamente, as relações bilaterais entre os dois países, em particular no campo da defesa. A partir de 1949, embora a cooperação militar e as chamadas «facilidades» concedidas por Portugal aos Estados Unidos decorressem de acordos bilaterais, as relações passariam a ter, forçosamente, uma dimensão multilateral e a ser encaradas como um contributo de Portugal para o sistema defensivo da Aliança. Assim, conceder ou restringir facilidades militares não era já um problema estritamente bilateral, mas sim uma questão da NATO.

A partir daqui, e considerando que os Estados Unidos são o verdadeiro suporte militar da Aliança, as relações diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos e, em particular, as relações de cooperação em matéria de defesa passam a constituir um ponto fundamental do relacionamento de Portugal com a NATO.

Neste sentido, os anos 50 são marcados pelo bom relacionamento bilateral e, nesse quadro, pela assinatura de acordos de cooperação militar. Na sequên-

cia do acordo bilateral sobre a base dos Açores, em 1948, e do Mutual Defense Assistance Act de 1949, e sempre no quadro da Aliança Atlântica, Portugal e os Estados Unidos assinam, 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 1962²⁰.

No que respeita à política de defesa, a integração de Portugal no sistema militar da Aliança seria plena de consequências. Em primeiro lugar, no quadro do acordo de auxílio mútuo, inicia-se desde logo e desenvolve-se ao longo dos anos 50 todo um processo de reequipamento das forças armadas portuguesas, que se concretizará na construção de infra-estruturas e na recepção de material de guerra²¹.

Em segundo lugar, e em paralelo com os aspectos técnicos de infra-estruturas e armamento, inicia-se, em contacto com as forças armadas norte-americanas, um processo de reciclagem, formação e especialização profissional dos quadros militares portugueses. Ao longo dos anos 50 começa a registar-se uma renovação da doutrina e dos métodos na instituição militar, assim como uma série de reformas ao mais alto nível das forças armadas portuguesas. Logo em 1950 é criado o Ministério da Defesa Nacional e reforça-se o cargo de chefe de estado-maior-general das forças armadas. Estas reformas visavam, essencialmente, uma maior coordenação entre os vários ramos das forças armadas no sentido do que acontecia nos outros países da Aliança. Este movimento de reformas culmina com a Lei de Bases n.º 2084, de 16 de Agosto de 1956, que tende a acentuar a independência da instituição militar em relação ao poder político e vem instituir novos organismos, como o Estado-Maior-General das Forças Armadas e o Conselho Superior Militar²².

No que respeita à NATO, todas estas mudanças visavam, fundamentalmente, dois objectivos: em primeiro lugar, a aproximação das estruturas e procedimentos militares das forças armadas portuguesas à dos seus homólo-

²⁰ V. as obras já citadas de R. E. Vintras, *História Secreta da Base dos Açores*, Lisboa, 1975; António Marquina Barrio, *La España en la Política de Seguridad Occidental*, Madrid, 1986, em especial o apêndice primeiro, pp. 943-960, e, mais recentemente José Calvet-Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», in *Estratégia*, n.º 4, Inverno de 1987-1988, pp. 31-32.

²¹ Sobre o rearmamento das forças armadas portuguesas, v. Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Social em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1985, pp. 332-335; sobre a construção de infra-estruturas, v. a listagem in Alfredo Ramos Rocha, «Portugal e a defesa ocidental: problemas militares e estratégicos», in *Proserpina*, n.º 8, Merida, Abril de 1989, pp. 71-81, anexo B.

²² V. Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Social em Portugal no Século XX*, Lisboa, 1985, pp. 377-399, e José Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, 1992, pp. 255-262.

gos dos outros países da Aliança; em segundo lugar, e era esse o objectivo último, o cumprimento dos compromissos assumidos com a NATO. Compromissos estes que se traduziam, basicamente, em duas áreas: no que respeita ao exército, a criação de uma divisão independente com o objectivo de vir a ser afectada às missões da NATO no continente europeu; no que respeita à marinha e à força aérea, o seu empenhamento em missões de luta anti-submarina e de patrulhamento no Atlântico Norte dentro dos comandos da Aliança²³.

Assim, os anos 50 constituem-se, do ponto de vista da política externa, como uma década de um relacionamento bilateral relativamente fácil com os Estados Unidos, marcada pela assinatura dos acordos de defesa e do plano de auxílio mútuo, e, no quadro multilateral e da política de defesa, pelo empenhamento militar e pelos esforços no cumprimento dos compromissos assumidos com a NATO.

A década de 60, pelo contrário, será caracterizada pelas dificuldades de relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos e pelo malogro das negociações sobre os acordos de defesa, no plano bilateral, e pela alteração, para não dizer ruptura, dos compromissos militares com a NATO, no plano multilateral.

Com a entrada de Portugal na ONU, em 1955, inicia-se um novo período para a política externa portuguesa, marcado pela contestação internacional à política colonial do Estado Novo²⁴. Primeiro, ao nível ideológico, o embate com o anticolonialismo reinante na Assembleia Geral das Nações Unidas e, depois, ao nível político e militar, com a questão da Índia e o início dos conflitos de descolonização em três teatros de guerra africanos. A partir de 1961 altera-se, significativamente, o empenhamento atlântico, suspendem-se os compromissos com a NATO e a questão colonial torna-se a preocupação quase exclusiva da política externa portuguesa.

Por outro lado, do ponto de vista americano, o ano de 1961 coincide com a subida ao poder da administração Kennedy e sua política intervencionista no sentido de fazer inflectir a política colonial de Salazar²⁵.

²³ Sobre os compromissos de Portugal para com a NATO e as actividades das forças armadas portuguesas nesse quadro, v.: em relação ao exército e à divisão independente, a importante compilação de documentos publicada pelo Serviço Histórico-Militar, *Subsídios para o Estudo do Esforço Militar Português na Década de 50 — os Compromissos com a OTAN*, Lisboa, 1988, 2 vols.; sobre a marinha e a força aérea, v. Alfredo Ramos Rocha, «Portugal e a defesa ocidental: problemas militares e estratégicos», in *Proserpina*, n.º 8, Merida, Abril de 1989, pp. 71-73; sobre o reflexo da NATO sobre as forças armadas e a política de defesa de Portugal, v. António José Telo, «Portugal e a formação da NATO — contributo para uma história por fazer», in *Estudos em Homenagem a Jorge Borges de Macedo*, Lisboa, 1994, pp. 525-547.

²⁴ Sobre a relação de Portugal com a ONU, v. Fernando Martins, *Portugal e a Organização das Nações Unidas. Uma História da Política Externa e Ultramarina Portuguesa no Pós-Guerra* (Agosto de 1941-Setembro de 1958), dissertação de mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1995; A. E. Duarte Silva, «O litígio entre Portugal e a ONU (1960-974)», in *Análise Social*, n.º 130, 1995, pp. 5-50.

²⁵ V. José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar — o Leão e a Raposa*, Lisboa, 1991.

O cruzamento destas duas posições, ou seja, a intransigência de Salazar na sua política colonial e o intervencionismo de Kennedy sobre essa mesma política, teve reflexos imediatos no relacionamento entre Portugal e os Estados Unidos e, em particular, no que respeita à cooperação bilateral em matéria de Defesa.

O acordo suplementar de defesa de 1957 expirava, como se viu, em Dezembro de 1962. Ora, quando, em meados desse mesmo ano, o embaixador americano em Lisboa solicita ao governo português a reabertura de negociações para a renovação do acordo, a disposição firme do governo português era a de não negociar. E nem um voto favorável a Portugal por parte dos Estados Unidos na ONU, nem uma visita do subsecretário de Estado norte-americano G. Ball a Lisboa, numa tentativa derradeira para conseguir um acordo, demoveram Salazar²⁶. Desde 1962 que, no quadro de uma reunião da NATO, o secretário de Estado Dean Rusk manifestara ao ministro português dos Negócios Estrangeiros a sua preocupação com os problemas práticos que poderiam advir dessa situação. E é nestas condições que o governo português emite uma nota na qual autorizava o estacionamento e o uso da base dos Açores, sublinhe-se, «a título de facto e durante as negociações»²⁷. Na prática prolongava-se a vigência do acordo até 1964. Na impossibilidade de afastar os Americanos, Salazar deixava claro que se tratava de uma situação «de facto» e «não *de jure*», conferindo-lhe, assim, indelevelmente, uma marca de precariedade. Precariedade sob o signo da qual se viveu a partir de 1964, uma vez que o agravamento da questão colonial e a degradação das relações entre Portugal e os Estados Unidos nos últimos anos de Salazar malograram toda e qualquer hipótese de negociação.

Do ponto de vista militar, e no que respeita à política de defesa, os anos 60 são, em grande parte, marcados pelo abandono dos compromissos com a NATO. Depois do falhado golpe do general Botelho Moniz, cujas relações com a administração Kennedy são hoje conhecidas²⁸ e que visava, precisamente, inflectir a política colonial e procurar uma solução não militar, ou seja, uma solução política negociada, para os conflitos da descolonização, todo o esforço militar português se dirige para o teatro colonial²⁹.

²⁶ V. Diogo Freitas do Amaral, *A Tentativa Falhada de Um Acordo Portugal-EUA sobre o Futuro do Ultramar Português*, Coimbra, 1994.

²⁷ V. o trabalho já citado de José Calvet-Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», in *Estratégia*, n.º 4, Inverno de 1987-1988, pp. 32-33.

²⁸ V. Richard D. Mahoney e J. F. K., *Ordeal in Africa*, Nova Iorque, 1983, pp. 187 e segs., e José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar — o Leão e a Raposa*, Lisboa, 1991, pp. 175-176 e 207-227.

²⁹ Não existindo uma história militar dos conflitos de descolonização, a única fonte continua a ser a publicação oficial do Estado-Maior do Exército, *Resenha Histórico-Militar das Campanhas de África*, 1.º vol., Lisboa, 1988.

Totalmente absorvido pela guerra em África, o governo português é levado a reduzir substancialmente os compromissos com a NATO.

Em primeiro lugar, e fundamentalmente ao nível do exército, acaba por desarticular-se a divisão independente do exército, à qual, aliás, a administração norte-americana, em 1962, acaba por cortar a ajuda militar, com o objetivo expresso de impedir que o material de guerra atribuído ao exército português no quadro da NATO fosse utilizado nos teatros coloniais³⁰.

Ao nível da marinha e da força aérea, apesar da redução substancial do empenhamento na NATO, as alterações não são tão radicais. As missões de patrulhamento continuaram e a partir da criação da STANAVFORLAND, em 1967, regista-se mesmo a participação constante (quatro a cinco meses anuais) de uma fragata portuguesa nesta força naval permanente.

Ao nível estratégico-militar, durante os anos 60, um outro acontecimento se regista no quadro da Aliança que terá reflexos importantes sobre Portugal: trata-se da redefinição do teatro de operações ACLAND. Às duas zonas de operações já definidas — o WESTLAND e o EASTLAND — vem agora acrescentar-se uma terceira: o IBERLAND. Embora a decisão de criar o IBERLAND date de 1958, divergências entre a França e a Inglaterra sobre o comando da área de operações arrastaram por vários anos a sua concretização. E só em 1966, coincidindo com a retirada francesa da estrutura militar integrada da Aliança e, conseqüentemente, de todos os seus comandos³¹, se chega a uma solução de compromisso: o comando do IBERLAND ficaria sediado em território português e seria atribuído a um oficial norte-americano. Em Fevereiro de 1967, o quartel-general do IBERLAND instala-se, provisoriamente, em Sintra, donde transita, em Outubro de 1971, para as instalações que ainda hoje ocupa em Oeiras³².

Durante a primeira metade dos anos 70 até à transição para a democracia não se registam mudanças assinaláveis no que diz respeito à política de defesa e ao empenhamento, ou melhor, ao desempenho militar de Portugal relativamente aos compromissos com a NATO, uma vez que os conflitos continuaram nos três teatros de guerra africanos até 1974.

Do ponto de vista da política externa, pelo contrário, regista-se uma evolução positiva das relações bilaterais entre Portugal e os Estados Unidos e a resolução do problema pendente da base dos Açores.

Com a saída de Salazar da cena política, em 1968, e a subida ao poder de Marcello Caetano inicia-se uma revisão da política diplomática para com

³⁰ José Freire Antunes, *Kennedy e Salazar — o Leão e a Raposa*, Lisboa, 1991, pp. 239-243.

³¹ V. *L'Alliance Atlantique — structures faits et chiffres*, Bruxelas, 1981, p. 52, e Claude Delmas, *L'OTAN*, Paris, 1981, pp. 60-65.

³² V. Alfredo Ramos Rocha, «Portugal e a defesa ocidental: problemas militares e estratégicos», in *Proserpina*, n.º 8, Merida, Abril de 1989, pp. 72-74.

os Estados Unidos: evita-se a tensão política e o confronto ideológico a propósito da questão colonial e procura-se a cooperação possível com o governo norte-americano. É neste sentido que, logo em 1969, o governo português faz saber em Washington o seu interesse em ver resolvida a questão dos Açores e propõe a abertura de negociações.

Os princípios que presidiriam a estas negociações seriam agora diferentes do período de Salazar. Em primeiro lugar, não se solicitavam ao governo americano quaisquer garantias de natureza política, que, aliás, Washington não poderia dar, isto é, evitava-se a tensão ideológica e política. Em segundo lugar, e fundamentalmente, porque Portugal estava sob embargo de fornecimento de armas, Lisboa teria de negociar com base em contrapartidas de carácter económico-financeiro.

O acordo é assinado em Bruxelas, na sequência de uma reunião da NATO, em Dezembro de 1971. Acordo cujas bases se traduziam, no essencial, nas condições seguintes: Portugal estendia as facilidades nos Açores até Fevereiro de 1974; em contrapartida, os Estados Unidos concediam a Portugal um programa, relativamente importante, de assistência económica.

Este programa de assistência económica concretizava-se, basicamente, em quatro pontos: um empréstimo de 15 milhões de dólares para os anos de 1973 e 1974, reembolsáveis em quinze anos a um juro de 4,5%; a disponibilização de um crédito de 400 milhões de dólares para projectos de desenvolvimento económico; a dádiva de 1 milhão de dólares para projectos de desenvolvimento no sector da educação; um navio hidrográfico³³.

Se a primeira fase dos acordos bilaterais de defesa entre 1948 e 1971 se tinha baseado nas contrapartidas militares, inicia-se a partir de 1971 um novo período em que a base de negociação são as contrapartidas de carácter económico-financeiro. É um período que atravessa a transição e a consolidação democrática e se prolonga até ao acordo de 1989. A partir da década de 90, o fim da guerra fria, a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, o aparecimento de outros países candidatos à ajuda, as restrições orçamentais norte-americanas e, fundamentalmente, a questão do *burden-sharing* dentro da NATO alteram substancialmente as premissas daquela que foi a base tradicional de negociação para Portugal, a saber, o binómio facilidades/contrapartidas³⁴.

³³ V. o trabalho já citado de José Calvet-Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», in *Estratégia*, n.º 4, Inverno de 1987-1988, p. 36, e José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal*, vol. 1, *Os Anos Richard Nixon 1969-1974*, Lisboa, 1986, pp. 152-154.

³⁴ V. Bernardo Futcher Pereira, «Continuidade na mudança. As relações entre Portugal e os Estados Unidos», in *Política Internacional*, n.º 2, vol. 1, Junho de 1990, pp. 5-19.

Nos últimos anos do Estado Novo dois outros acontecimentos virão melhorar as relações bilaterais entre os dois países e reforçar a posição negocial de Portugal.

Em primeiro lugar, em Outubro de 1971, quando na Assembleia Geral da ONU se levanta o problema da representação chinesa no Conselho de Segurança, ou seja, qual das duas repúblicas da China deveria ter assento no Conselho, Portugal vota favoravelmente aos interesses norte-americanos.

Em segundo lugar, e este seria o elemento decisivo, a autorização portuguesa para a utilização da base das Lajes, nos Açores, durante a guerra do Yom Kippur, em 1973. Esta posição de Portugal teria um efeito de tal modo positivo sobre as relações bilaterais que, apesar do embargo de armas que persistia sobre Lisboa, Kissinger diligencia no sentido de conseguir o fornecimento dos mísseis que as forças armadas portuguesas requeriam para a condução da guerra em África. Mísseis que deveriam chegar, obviamente, através de *devious ways*³⁵. Era este o clima de relações quando se dá o 25 de Abril de 1974.

O fim do regime autoritário e o processo de transição para a democracia, que se inicia em 25 de Abril de 1974, vêm determinar uma redefinição profunda da política externa portuguesa de acordo com o espírito do programa do MFA, que se traduzia, sinteticamente, na fórmula «democratização, descolonização, desenvolvimento». Apesar de o programa do MFA anunciar e garantir o cumprimento de todos os compromissos internacionais de Portugal, tornava-se claro que esses dois simples princípios — democratizar e descolonizar — implicariam uma reinterpretação desses mesmos compromissos e uma alteração de fundo na orientação externa do Estado português.

Todavia, no que respeita ao eixo atlântico e aos compromissos com a NATO, se alterações houve, foi no sentido da reafirmação e do reforço desse vector da política externa portuguesa. Logo em Junho de 1974, na conferência ministerial da NATO, em Otava, o ministro dos Negócios Estrangeiros do novo regime, Mário Soares, reafirma a fidelidade à NATO como um dos princípios fundamentais da orientação da política externa portuguesa, princípio que volta a reafirmar perante a xxx sessão da Assembleia Geral da ONU, em Setembro do mesmo ano³⁶.

Entre Abril de 1974 e Janeiro de 1986, a política externa portuguesa oscilou entre duas orientações de fundo que marcam, igualmente, duas fases distintas: a da transição para a democracia, correspondente ao período pré-

³⁵ V. o testemunho do embaixador de Portugal em Washington João Hall Themido, *Dez Anos em Washington 1971-1981*, Lisboa, 1995, pp. 111-147, em especial p. 131.

³⁶ V. os discursos «Portugal, a democracia, a descolonização e a Aliança Atlântica» e «O novo Portugal e as Nações Unidas», in Mário Soares, *Democratização e Descolonização — Dez Meses no Governo Provisório*, Lisboa, 1975, pp. 43-50 e 123-137.

-constitucional, dominado pelo processo revolucionário, e a da consolidação democrática, correspondente ao período constitucional, marcado pela institucionalização e estabilização do regime democrático³⁷.

O período pré-constitucional é caracterizado pela luta em torno das opções externas do país, pelo exercício de diplomacias paralelas e, consequentemente, pela indefinição da política externa. Apesar das lutas, das hesitações e da indefinição durante os governos provisórios, em particular aqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tende para um neutralismo vagamente terceiro-mundista.

Apesar dessa orientação vaga e difusa de neutralismo, nunca durante o período de transição para a democracia nenhuma força política de poder, incluindo o PCP, mau-grado os ataques à NATO e ao imperialismo americano, reclamou a saída de Portugal da Aliança Atlântica³⁸.

O período constitucional, que se inicia, precisamente, com o primeiro governo constitucional, caracteriza-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo do país. Portugal assume inteiramente a sua condição de país ocidental, simultaneamente europeu e atlântico. Serão estes, pois, os dois vectores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

Porém, entre 1976 e 1986, com predomínio claro da vertente atlântica e do atlantismo, que jogou um papel importante não só ao nível da orientação externa, mas também da estabilização interna do país³⁹.

Ao nível bilateral, esse atlantismo materializou-se no estreitamento de relações diplomáticas com os Estados Unidos e na renovação dos acordos das Lajes em 1979 e 1983⁴⁰.

Em 1977, uma declaração conjunta de Portugal e dos Estados Unidos afirma a intenção de ambos os governos de concluírem negociações sobre as facilidades na base dos Açores, o que vem a acontecer em Junho de 1979 e prolonga o regime de utilização das facilidades até 1983.

Ao acordo de 1979 presidia ainda o princípio das contrapartidas económicas, que se traduziram no apoio financeiro de 20 milhões de dólares anuais à Região Autónoma dos Açores, e, com o fim do embargo militar a Portugal,

³⁷ Sobre a caracterização da política externa portuguesa neste período, v. Scott MacDonald, *European Destiny, Atlantic Transformations — Portuguese Foreign Policy under the Second Republic*, New Brunswick-Londres, 1993; Nuno Severiano Teixeira, «Between Africa and Europe — Portuguese foreign policy 1890-1986», in António Costa Pinto (ed.), *Modern Portugal*, Stanford University Press (no prelo).

³⁸V. as posições do PCP sobre a NATO in *Dossier Nato*, Ed. Avante, Lisboa, 1979, e *Portugal e a NATO*, Ed. Avante, Lisboa, 1990.

³⁹ Sobre a evolução do atlantismo pós-1974, v. Álvaro Vasconcelos, «Los tres rostros del atlantismo português 1974-1988», in *Proserpina*, n.º 8, Merida, Abril de 1989.

⁴⁰ Sobre as relações bilaterais no seu conjunto é interessante o testemunho de João Hall Themido, *Dez Anos em Washington 1971-1981*, Lisboa, 1995, pp. 167 e segs.

a estas contrapartidas económicas juntaram-se 60 milhões de dólares na área da defesa.

O agravamento da situação no Médio Oriente, a queda do xá no Irão e a invasão soviética do Afeganistão, no início da década de 80, conduzem à necessidade de um reforço da presença ocidental e é neste quadro que se dá a assinatura do acordo de 1983.

As facilidades nos Açores são estendidas até 1991 e, como contrapartidas, Portugal recebe ajudas no sector económico e militar.

Ao nível militar, uma dívida no valor de 517,5 milhões de dólares e um crédito de 412,5 milhões de dólares por oito anos. No plano não militar, um crédito de 75 milhões de dólares e uma dívida no valor de 320 milhões de dólares. É neste âmbito que é instituída a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento — FLAD⁴¹.

Ao nível multilateral, o vector atlântico traduziu-se na manutenção e reforço da posição de Portugal na Aliança Atlântica e na redefinição e renovação do empenhamento português nos compromissos militares da NATO, que o esforço da guerra em África tinha obrigado a abandonar desde a década de 60.

No que concerne ao exército, este reforço dos compromissos traduziu-se na organização da brigada mista independente, entretanto convertida em brigada mecanizada independente, que veio substituir a antiga divisão independente do exército e que mantém o seu antigo objectivo das missões NATO no flanco sul da Aliança.

Ao nível da marinha e da força aérea, reforçam-se as missões no quadro do IBERLAND, cujo comando, a partir de 1982, é elevado à categoria de comando-chefe — CINCIBERLAND — e passa a poder ser desempenhado por um oficial português⁴².

A «opção europeia» é, no entanto, a grande novidade da política externa pós-25 de Abril e o grande desafio do Portugal democrático⁴³. Inicia-se em 1977, durante o primeiro governo constitucional, com o pedido de adesão de

⁴¹ V. o trabalho já citado de José Calvet-Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos — relações no domínio da defesa», in *Estratégia*, n.º 4, Inverno de 1987-1988, pp. 43-51; Mark Stenhouse-Bruce George, «Defense policy and strategic importance: the western perspective», in Keneth Maxwell (ed.), *Portuguese Defense and Foreign Policy since Democratization*, Nova Iorque, 1991, pp. 38-41.

⁴² V. Alfredo Ramos Rocha, «Portugal e a defesa ocidental: problemas militares e estratégicos», in *Proserpina*, n.º 8, Merida, Abril de 1989, pp. 74-76; Mark Stenhouse-Bruce George, «Defense policy and strategic importance: the western perspective», in Keneth Maxwell (ed.), *Portuguese Defense and Foreign Policy since Democratization*, Nova Iorque, 1991, pp. 41-43.

⁴³ V. Jaime Gama, «A adesão de Portugal às Comunidades Europeias», in *Política Internacional*, n.º 10, Inverno de 1994-1995, pp. 5-19.

Portugal à Comunidade Europeia, e concretiza-se com a assinatura do Tratado de Adesão, em Junho de 1985.

Esta é a grande inovação da política externa do regime democrático. Porém, no trânsito entre o regime autoritário e a democracia, o vector atlântico jogou um papel duplamente importante em Portugal: ao nível interno, o atlantismo foi, indiscutivelmente, um factor de relevo na consolidação democrática; ao nível da política externa e nessa mudança tão radical que foi a passagem da «opção africana» para a «opção europeia», o vector atlântico foi para Portugal o elemento de continuidade, a constante histórica, que funcionou como factor de estabilidade e permitiu uma transição sem ruptura.

A partir de 1 de Janeiro de 1986, a integração de Portugal na União Europeia vem trazer uma nova dimensão ao atlantismo português e às relações de Portugal no quadro atlântico.

O fim da guerra fria, a queda da União Soviética, a reunificação da Alemanha, a dissolução do bloco de Leste e do Pacto de Varsóvia, provocam, a partir de 1989, a emergência de uma nova cena internacional e de um novo quadro de segurança mundial.

O novo posicionamento de Portugal e o novo sistema de segurança mundial determinam, a partir de então, um novo quadro para o relacionamento atlântico e uma nova dimensão, quer para as relações diplomáticas bilaterais com os Estados Unidos, quer para as funções estratégicas e as relações multilaterais com a NATO.