

PORTUGAL DEMOCRÁTICO E O ATLANTISMO

Miguel de Oliveira Estanqueiro Rocha

Titular do Grau de Doutoramento (PhD)

"Department of Spanish, Portuguese and Latin American Studies",
Universidade de Nottingham.

Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

Email: miguelrocha25@hotmail.com.

Resumo

Com o intuito de analisar a evolução da diplomacia portuguesa, importa analisar as relações histórico-políticas entre Portugal e os Estados Unidos não só durante o período revolucionário, quando as autoridades americanas temeram a implementação de um regime comunista, mas também durante os ulteriores governos constitucionais. Mesmo a adesão portuguesa à Comunidade Europeia, em 1986, não foi encarada, pelos governantes portugueses, como uma ruptura com a sua tradicional política externa de aproximação ao poder atlântico – neste caso, os Estados Unidos, mas como um complemento que valorizaria a tradicional vocação atlântica do país.

Palavras-chave: integração europeia, política externa, poder atlântico

A revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974 simbolizou um ponto de ruptura na historiografia da diplomacia portuguesa: a opção europeia concretizada com a adesão às Comunidades Europeias, em 1985, foi o corolário do termo da ditadura e do ciclo imperial, concluído o processo de descolonização, em 1975, rompendo-se com uma tradição histórica exclusiva de ligação ao atlântico e distanciamento face à Europa

I. Estado Novo e a Ordem Internacional pós II Guerra Mundial

Historicamente, a aliança com a Inglaterra constituiu a linha mestre da política externa portuguesa, com o objectivo de assegurar a sua independência face a Castela, mais tarde Espanha, e de preservar o seu império colonial, mantendo-se, assim, alheado e desinteressado da Europa. No entanto, após a II Guerra Mundial, o país passaria por uma nova etapa da sua história, com a inserção na zona de influência americana – apesar das reservas demonstrada por Oliveira Salazar, exemplificada com a participação na NATO, sendo Portugal um dos membros fundadores desta organização.

Até à II Guerra Mundial, podemos considerar como quase inexistentes as relações bilaterais entre Portugal e os Estados Unidos. No entanto, um primeiro exemplo na cooperação entre os dois países aconteceu aquando da I Guerra Mundial, quando os americanos dispuseram de uma base militar nos

Açores, visitada pelo então subsecretário da marinha, Franklin Roosevelt, futuro presidente dos Estados Unidos. Mas, após o fim do conflito, os Estados Unidos não mostraram qualquer interesse em utilizar mais a base, que regressou ao controlo português.

Este desinteresse americano em relação a Portugal devia-se aos seguintes factores: uma má imagem de Portugal junto dos meios políticos americanos, como país atrasado e em decadência; uma excessiva subordinação portuguesa diante do seu aliado inglês, que, até ao século XX, era considerada a maior ameaça à segurança americana; por último, ainda predominava uma enorme relutância americana em envolver-se nos assuntos europeus, de acordo com a doutrina Monroe. Apesar destes factores, devemos assinalar que Portugal foi o terceiro país da Europa a reconhecer a independência dos Estados Unidos, após a França e a Holanda (Magalhães, 1991: 11-12), não obstante a nossa dependência em relação à Grã-Bretanha, antiga potência colonizadora.

Seria, precisamente, durante a II Guerra Mundial, e durante a presidência de Franklin D. Roosevelt, que se iniciaria uma fase de maior cooperação: após períodos negociais caracterizados pela intransigência de Salazar, os americanos acabariam por obter as mesmas facilidades para os Açores, que foram concedidas aos britânicos; em contrapartida, Roosevelt garante a Portugal respeito pela sua soberania em África, prometendo a recuperação da soberania portuguesa em Timor (Rodrigues, 2002: 18-19).

O quadro internacional saído da II Guerra Mundial e o início da rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética acabariam por garantir a sobrevivência do regime português e a participação de Portugal nas organizações internacionais lideradas pelos Estados Unidos, apesar da hostilidade de Salazar.

Diante da ameaça soviética, os Países ocidentais, juntamente com os Estados Unidos e o Canadá, iniciaram conversações com vista à criação de uma aliança militar que pudesse fazer face ao poderio do exército vermelho, tornando-se também necessária a participação de países costeiros, como Portugal, devido à importância estratégica dos Açores, como reconheceu o então secretário de Estado, Dean Acheson, no Senado Americano, para justificar o convite a Portugal: "Portugal tem uma importância vital por causa dos Açores" (Acheson cit. in Antunes, 1991: 29). A iniciativa de convidar Portugal partiu das autoridades americanas; assim, a 4 de Abril de 1949, Portugal tornou-se um dos membros fundadores da NATO.

Inicialmente, Salazar manifestou-se relutante quando recebe o convite: por um lado, não lhe agrada nada inserir-se na esfera de influência americana, e a adesão à NATO colocava problemas na relação com a Espanha; por outro lado, com o colapso das potências europeias – França e Reino Unido –, os EUA mostravam-se como a única potência capaz de garantir a segurança face à ameaça comunista, que punha em causa os valores do Ocidente cristão, do

qual Salazar se considerava um dos maiores defensores; no final, a adesão à NATO é encarada como um mal menor (Jiménez Redondo, 1996: 169), dada a inexistência de melhores alternativas para Portugal.

Posteriormente, durante a breve presidência do democrata John F. Kennedy (1961-1963), verificou-se um período de tensão entre as duas diplomacias, devido às diferentes perspectivas que tinham sobre o processo de descolonização: para os americanos, Portugal deveria seguir os exemplos francês e inglês, iniciando um processo de transferência de soberania para Angola e Moçambique; ora, Portugal discordava desta perspectiva, considerando as suas colónias como províncias ultramarinas, acusando os americanos de objectivos expansionistas e desconfiando também das suas promessas de ajudas, caso alterasse a sua política colonial.

A partir dos meados de 1962 e até final de 1963 – época do trágico assassinato de Kennedy –, os EUA encetaram uma política de acomodação em relação às posições portuguesas; para essa evolução muito contribuiu um facto fundamental: a Base das Lajes (Rodrigues, 2002: 161), cujo contrato expirava no final de 1962. Será durante este período que se assistirá a um período intenso de negociações entre os dois Estados, de modo a colocar um fim no diferendo bilateral: o presidente Kennedy enviou a Lisboa o seu subsecretário de Estado, George Ball, que propões a Salazar um período de transição e de preparação para a independência dos territórios ultramarinos em dez anos. Após analisar as propostas americanas, o ditador rejeitou a possibilidade oferecida pelo seu aliado de se encontrar uma solução para o imbróglio em que Portugal se encontrava envolvido.

A rejeição às propostas de Ball abalou os americanos e, numa carta a Salazar, fez previsões que se revelariam proféticas: "O ponto em que discordamos é simples e elementar. O senhor acredita que o tempo trabalha a seu favor; nós não acreditamos. Como lhe disse pessoalmente, a nossa previsão é a de que, mesmo sob circunstâncias optimizadas, seguramente não vos restam mais de 10 anos para prepararem os vossos territórios para o acto político de autodeterminação" (Ball, *in* Antunes 1992: 53).

Para Ball, Portugal era governado por um Triunvirato constituído por Vasco da Gama, o Infante D. Henrique e por Salazar¹ (Ball, 1982: 277), e os portugueses viviam noutra séculos. Ao encontrar-se com Kennedy, George Ball admitia, logicamente, que qualquer solução pacífica para o problema ultramarino seria impossível com Salazar, enquanto este se mantivesse no poder.

A inabilidade demonstrada por Marcello Caetano, sucessor de Oliveira Salazar, em encontrar uma solução política para os conflitos nas colónias de

¹ Ball escreve nomeadamente: "Salazar was absorbed by a time dimension quite different from ours; it seemed as though he and his whole country were living in more than one century, and the heroes of the past were still shaping Portuguese policy" (Ball, 1982: 277).

Angola, Moçambique e Guiné conduziu a um aumento do descontentamento popular, das cúpulas e dos milicianos do exército: a revolução de 25 de Abril de 1974 seria, em grande parte, o resultado desse impasse político. Os militares manifestavam-se receosos com a deterioração da Guerra Colonial, sobretudo na Guiné e em Moçambique, de serem utilizados como os responsáveis pelo fracasso da política colonial, como acontecera no caso de Goa, em 1961 (quando o regime puniu os membros do exército português em Goa por não terem oferecido resistência à invasão indiana, como Salazar exigiu).

Apesar da mudança de regime, a manutenção de Portugal na NATO e a defesa do atlantismo foram dimensões políticas que prosseguiriam no Portugal democrático, como pontos fulcrais da política externa portuguesa; todavia, importa salientar que havia uma diferença de enunciação quanto ao entusiasmo: enquanto o salazarismo encarava a participação na NATO como um "mal necessário", com o advento da democracia não só se partilhava o mesmo sistema de valores democráticos com os aliados como se demonstraria ser um melhor aliado.

II. Os Estados Unidos e a Revolução Portuguesa

A Revolução surpreendera o Departamento de Estado: o derrube do regime português foi uma grande surpresa para a diplomacia americana (Themido, 1995: 168). Durante o período que antecedeu a "Revolução dos cravos", a política externa americana ocupava-se de outras prioridades: Chipre, Médio Oriente, Vietname, relações com a URSS e a China Popular, bem como o escândalo Watergate que conduziria à renúncia do presidente Richard Nixon e à ascensão de Gerald Ford à presidência dos Estados Unidos. Somente com a radicalização da Revolução é que a situação política interna portuguesa se transformaria numa das grandes prioridades da política externa americana. Há também quem conjecture que, caso não estivesse o executivo americano tão distanciado em relação ao processo de descolonização portuguesa, a evolução dos processos de Timor e Angola teria sido bem diferente (Teles, 1999: 34).

Inicialmente, a Revolução foi bem acolhida pelas autoridades americanas: o programa da Junta de Salvação Nacional era considerado positivo, uma vez que anunciava o fim das guerras ultramarinas e a iniciação do processo de democratização, o que só poderia satisfazer as autoridades americanas, visto que Portugal era o único país não democrático da NATO. Além disso, as autoridades americanas apreciavam o presidente António de Spínola, homem forte do novo regime; aliás, o próprio presidente Nixon encontrar-se-ia com o Chefe de Estado português, nos Açores, em Julho de 1974, que procurou sensibilizar o presidente americano para obter o seu apoio nos problemas complexos que se avizinhavam (Bernardino Gomes e Tiago Moreira de Sá, 2008: 53), nomeadamente o processo de descolonização e a condução da política externa portuguesa. Confrontado com o relato do Chefe

de Estado português, o presidente americano, consciente da sua inevitável destituição, mostrava-se indiferente aos pedidos de auxílio português; mais tarde, Nixon acabaria por se tornar o primeiro presidente americano a renunciar ao cargo, sendo substituído pelo vice-presidente, Gerald Ford; seria, portanto, durante a presidência de Ford que a evolução da revolução portuguesa se transformaria numa das inquietações da diplomacia americana.

No começo, em Portugal tudo foi feito para não se hostilizar os EUA: os governantes da época evidenciaram bom senso na gestão das relações luso-americanas, tendo mantido em Washington o embaixador português que fora nomeado no tempo da ditadura, o que demonstra o enorme cuidado com que Lisboa geria o dossier das suas relações com Washington. Nenhum partido português, presente nos governos provisórios, mesmo o PCP, advogou a retirada portuguesa da NATO: essa presença só seria questionada, pelos EUA aquando da formação do V Governo Português de inspiração comunista. A única situação em que as autoridades portuguesas admitiam repensar a sua presença na Aliança seria no caso de os americanos apoiarem a independência do arquipélago dos Açores, o que se temeu que pudesse acontecer em 1975, quando parecia iminente que Portugal se tornaria no primeiro Estado comunista da Europa Ocidental (Avillez, 1996: 406). No entanto, deve salientar-se que, mesmo durante este período de maior radicalização interna, os americanos recusaram-se sempre a apoiar estes movimentos independentistas nos Açores.

Por ocasião da XXX sessão da Assembleia-geral da ONU, em 1974, o então ministro dos negócios estrangeiros, Mário Soares, enunciará as novas prioridades da política externa portuguesa (Zorgbibe, 1990: 439): fidelidade à NATO e reforço da comunidade luso-brasileira, início do processo de descolonização, reforço das relações com os Estados Unidos e aproximação à CEE. Não obstante o estabelecimento de relações diplomáticas com os países pertencentes ao bloco soviético – ocorrido após o fim da ditadura, Portugal queria comprovar que não só era um fiel aliado da NATO, como era um melhor e mais fiável aliado.

Será durante este período crucial da história portuguesa que se confrontarão três teses sobre o futuro da diplomacia portuguesa: a primeira, encabeçada por Mário Soares, secretário-geral do PS, que recomendava aproximação à CEE e fidelidade à NATO como as linhas principais da política externa portuguesa pós-revolução; uma segunda, defendida pelo general Melo Antunes, que defendia mais uma aproximação de Portugal aos países do Terceiro Mundo e uma posição não alinhada no cenário internacional; a terceira, preconizada pelo general Vasco Gonçalves, que, não escondendo o seu militantismo, sonhava repetir uma revolução comunista em Portugal, rompendo com a dependência ocidental. Este debate durará ano e meio e só terminará com a consolidação do regime democrático e com o predomínio da

posição liderada por Mário Soares e pelos outros partidos políticos – PPD/PSD e CDS/PP.

Constatou-se, de início, por parte das autoridades americanas, uma certa condescendência: estas afirmavam-se dispostas a aumentar o auxílio económico a Portugal; porém, em poucos meses, verificar-se-ia uma mudança de atitude: a renúncia de António Spínola (presidente da república desde o 25 de Abril), a 30 de Setembro de 1974, e a sua substituição na presidência da república pelo general Costa Gomes, aliado à participação comunista nos governos provisórios e à radicalização do processo revolucionário, perturbaram o então secretário de estado americano, Henry Kissinger, que começou a considerar Portugal como um "caso perdido" para o Ocidente, almejando que Portugal se viesse a tornar numa "vacina para o resto da Europa", definindo Mário Soares como o "Kerensky português" (Avillez, 1996: 353). A suposição do político americano, de que a experiência portuguesa conduziria ao enfraquecimento dos partidos comunistas da Europa Ocidental, veio a mostrar-se falaciosa e desprovida de realismo, vindo o próprio Kissinger, mais tarde, a reconhecer o seu erro de análise.

Impressionado com o decorrer da política interna portuguesa, com os relatórios do seu embaixador em Lisboa, que discordava das teses pessimistas, aconselhando apoio às forças moderadas e seguindo as recomendações do relatório "Lukens" Henry Kissinger decidiu mudar o embaixador americano Stuart Nash Scott por Frank Carlucci (Gomes, B. e T. Sá, 2008: 90). Com esta substituição por um homem forte da CIA, julgava ter um aliado na análise da situação portuguesa; todavia, Carlucci discordaria, frontalmente, da observação americana, apelando a um apoio mais activo às forças democráticas lideradas pelo PS (Gomes, B. e T. Sá, 2008: 193). Para o diplomata não havia condições que permitissem a implementação do comunismo em Portugal.

A atitude americana face à revolução portuguesa evoluiu em duas fases: num primeiro momento, julga-se Portugal perdido para o Ocidente, pretendendo que fosse um aviso para o resto da Europa, a fim de se evitar futuros casos; assim, Kissinger supunha que o país estaria destinado a ser o primeiro Estado comunista da Europa Ocidental ou, na melhor das hipóteses, um Estado neutral; em qualquer uma das situações havia problemas para os EUA: na condição de uma evolução para um regime comunista, não restava outra opção senão a expulsão da NATO; mas caso a mudança fosse para um regime neutral, isto provocaria divisões na Organização sobre o modo de actuar. Contra esta apreciação, dominante nos EUA, apenas se opõe o embaixador em Lisboa, Carlucci, e alguns políticos americanos, críticos de Kissinger. Num segundo momento, após o triunfo dos moderados, Kissinger reconheceu o erro da sua análise, apoiando as forças moderadas.

Contudo, os equívocos de Kissinger não se cingiram apenas a Portugal: estenderam-se também aos novos países independentes, vindo a ser

especialmente trágicos no caso de Angola e de Timor. Em Angola, decidiu apadrinhar a coligação FNLA-UNITA e a África do Sul; aliás, tal como no caso português, a discussão sobre Angola provocaria graves cisões no seio da Administração americana: enquanto Kissinger via o drama angolano sob o prisma do conflito Leste-Oeste e considerava inadmissível o envolvimento da URSS, o sector africano do Departamento de Estado, discordava desta interpretação e concebia o conflito angolano mais como um conflito tribal (Themido, 1995: 202). Os americanos cometeram um erro funesto, como os opositores de Kissinger argumentavam: a associação com o regime racista sul-africano provocaria ainda maior oposição do Congresso, tendo esta colaboração contribuído para o fracasso da interferência americana em Angola (Guimarães, 2006: 186); como consequência, foi aprovada no Congresso a Emenda Clark, que proibia a assistência americana a qualquer um dos intervenientes no conflito, sendo esta revogada, em 1985, por iniciativa do presidente Reagan.

Em 1978, John Stockwell, antigo director da CIA, responsabilizou a CIA e os Estados Unidos pelos eventos trágicos ocorridos em Angola (Antunes, 1982: 112): segundo ele, Kissinger, ao sabotar os Acordos de Alvor e ao patrocinar a FNLA, convertendo um conflito de origem tribal num conflito Leste-Oeste, deu azo à intervenção cubana, com o envio de tropas, transformando Angola numa zona de influência soviética. Esta intervenção soviética e cubana foi crucial para a vitória do MPLA e para a derrota dos aliados dos Estados Unidos, inquietando Washington quanto à extensão da participação destes Estados comunistas no conflito angolano (Maxwell, 2006: 236-237).

No seu livro de memórias *Years of Renewal*, Kissinger responsabiliza o Congresso pelo fracasso da intervenção americana em Angola e revela um plano que chegou a ser elaborado com o presidente francês, Giscard d'Estaing, de auxílio militar, juntamente com o Zaire, às forças anti-MPLA (Kissinger, 1999: 823-824). Com a aprovação da Emenda Clark esse plano seria abandonado. A inacção de Kissinger foi alvo de bastantes críticas pelos sectores conservadores do Partido Republicano, com especial destaque para Ronald Reagan: na realidade Kissinger estava sobretudo preocupado em manter a "détente" e disposto a sacrificar alguns peões para não deteriorar, irreversivelmente, as relações entre as duas superpotências.

Recordemos também que a actuação americana em Timor seria ainda mais grave. No final da ronda asiática, Kissinger e o presidente Gerald Ford visitaram Jacarta, a 6 de Dezembro de 1975, apenas um dia antes da invasão indonésia, expressando, deste modo, o seu consentimento à invasão (Magalhães, 1999: 118). Após a derrota sofrida no Vietname, era impensável permanecer indiferente à possível criação de um Estado comunista na Ásia, pois destabilizaria a poderosa Indonésia; porém, cometeu-se outro equívoco de análise: os americanos confundiram a FRETILIN como partido pró-Moscovo, quando na realidade as "simpatias" da FRETILIN se voltaram mais para

Pequim. Actualmente, está documentado que os EUA incentivaram a Indonésia a invadir Timor-Leste, apoiando a ocupação. No encontro que mantém com Ford e Kissinger, Suharto recebeu garantias de que os EUA não se oporiam à intervenção militar Indonésia: e essa ajuda manter-se-á durante a década de oitenta, sendo interrompida, em 1999, aquando do referendo em Timor-Leste, em que os EUA apoiaram o envio de uma força da ONU para garantir a segurança do território, após os motins, e preparando Timor-Leste para a independência.

Voltando a 1975, a instabilidade política vivida em Portugal era, pois, uma das grandes preocupações da política externa americana. Kissinger reconhecia que a evolução da situação política "levantava problemas aos Estados Unidos relativamente à sua posição na NATO e ainda acerca da sua política em relação a Portugal"² (Kissinger cit. in Themido, 1995: 224). O presidente Ford, numa entrevista a correspondentes de alguns órgãos de comunicação sociais europeus, corroborava as afirmações do seu Secretário de Estado, declarando-se bastante apreensivo com a influência comunista em Portugal, expressando o seu desejo de discutir a situação portuguesa na Cimeira da NATO (Themido, 1995: 224), em Bruxelas, em 1975.

A presença de forças comunistas no governo português incomodava Kissinger pelo facto de Portugal pertencer ao grupo de Planeamento Nuclear (Gomes B. e Tiago Moreira, 2008: 101); perante tamanha suspeição, partilhada por outros membros da NATO, o Governo português afastava-se da participação deste grupo. Para os americanos, "Portugal tinha de ser mantido fora da NATO, sem sentir que tinha sido excluído da organização" (Leandro, 1999: 109).

A esta visão de Kissinger, opunha-se não só o seu embaixador Carlucci e alguns políticos americanos como também governos europeus, como o alemão, para os quais era necessário apoiar as forças democráticas em Portugal. Numa evolução do seu pensamento, Kissinger, numa Conferência feita na Cidade de Birmingham (EUA), enfatizava os seguintes pontos: manifestava o seu apoio às forças moderadas portuguesas e avisava a URSS para não tentar tirar proveito da instabilidade portuguesa, embora a isentasse de responsabilidades pela situação (o que indignou os sectores conservadores americanos), corroborando as posições do seu embaixador Frank Carlucci (Themido, 1995: 234-235).

² O contexto era, pois, o já acima analisado: a instabilidade portuguesa inquietava sobremaneira a diplomacia americana, desde os políticos até à imprensa: temia-se que Portugal se transformasse no primeiro país comunista da Europa Ocidental. As edições da *Time* e da *Newsweek*, de Agosto de 1975, exibiam manchetes com a situação política portuguesa e os jornais como o *New York Times* e *Washington Post* davam grande destaque ao que ocorria no país; para muitos políticos americanos da época, Portugal estaria condenado a um destino trágico, passando de uma ditadura de direita rural e medieval, para um regime comunista.

Seria a partir da Cimeira de Bruxelas e da Conferência de Helsínquia que verificaríamos uma convergência de actuação entre Washington e os países europeus, visando o apoio às forças moderadas e democráticas, pressionando, para isso, a diplomacia soviética a não interferir e ao presidente português Costa Gomes para que se assegurasse a consolidação da democracia em Portugal (Moreira de Sá, 2006: 134-135).

Na verdade, foram os países europeus os que demonstraram maior visão política e realismo na análise do problema português: durante o período 1974-1975 pressionaram as autoridades revolucionárias a concretizarem a promessa de realizar eleições livres, alertando-as das consequências negativas que resultariam da sua não concretização³. Contudo, notou-se alguma divisão nos países europeus: o presidente francês Giscard d'Estaing partilhava do pessimismo americano sobre o triunfo das forças moderadas; o chanceler alemão Helmut Schmidt financiava Portugal, através do seu apoio ao PS; os britânicos, liderados por Harold Wilson e James Callaghan, apostavam em ajudar os oponentes do PCP, nomeadamente o PS, com o qual o Labour Party mantinha relações privilegiadas, ao mesmo tempo que mantinham abertos os contactos com algumas personalidades do poder em Portugal. Simultaneamente, as autoridades britânicas e alemãs advertiam Moscovo de que a eventual ascensão do PCP ao poder poria em causa todo o processo de desanuiamento entre os dois blocos; vários líderes europeus admoestavam Brezhnev, de que uma eventual tomada do poder pelo partido comunista português condicionaria a Conferência de Helsínquia – a que adiante voltaremos.

Deste modo, as diplomacias europeias manifestavam-se preocupadas com o evoluir dos acontecimentos: a eventual ascensão dos comunistas conduziria a uma alteração na balança do poder, instituída na Europa, após a Segunda Guerra Mundial; outro elemento de preocupação consistia no que aparentava ser a indiferença americana, bem como o pensamento do secretário de estado, Henry Kissinger, que defendia a perspectiva de que um Portugal comunista não seria trágico para a Europa Ocidental, podendo funcionar até como uma vacina, numa época em que se temia a ascensão ao poder da esquerda comunista francesa e italiana. Temendo um desfecho nefasto para a revolução portuguesa, os governos europeus – sobretudo o britânico e alemão –, procuraram convencer as autoridades americanas da necessidade de apoiar os elementos moderados, ao mesmo tempo que avisavam as autoridades de Moscovo de que a tomada do poder pelos comunistas implicaria o fim do processo de *détente* e uma revisão nas suas relações com a União Soviética.

³ Assim, em 25 de Abril de 1975, efectuaram-se as primeiras eleições livres, saldando-se com a vitória das forças moderadas, obtendo o PS 38% dos votos e o PPD cerca de 26% dos votos.

Assim, importa salientar o contributo positivo demonstrado pela Europa, comparativamente com as autoridades americanas, dominadas pelas visões demasiado alarmistas de Kissinger. A diplomacia britânica seguia com apreensão a evolução, não só devido aos fortes laços históricos que a ligavam a Portugal, como à relação de solidariedade que se estabelecera entre o Partido Trabalhista e o Partido Socialista Português. O primeiro-ministro Harold Wilson e o seu ministro dos negócios estrangeiros James Callaghan consideravam o desfecho da revolução como uma das maiores preocupações da sua política externa: durante a Conferência de Helsínquia, em 1975, Harold Wilson debateu a situação com Gerald Ford e com os seus homólogos soviéticos, reafirmando o desejo britânico quanto à não interferência de Moscovo nos assuntos internos portugueses (Wilson, 1979: 173) e ao triunfo das forças democráticas. Nas suas *Memórias*, Callaghan descreveu a sua advertência na viagem que efectuara a Moscovo, com Harold Wilson, ao primeiro-ministro soviético, Alexey Kosigin: "I continued saying that I understood that detente was the first priority of the Soviet Union and that they desired a European Summit to put the seal on greater East-West cooperation; the Soviet Union would surely understand that these prospects would be blighted if a communist coup in Portugal took place against the wishes of its people" (Callaghan, 1982: 362). Outro exemplo de solidariedade britânica concretizou-se na reunião dos líderes trabalhistas britânicos com os restantes líderes socialistas e sociais-democratas europeus, em Londres, em Setembro de 1975; com a presença de Mário Soares, criou-se então o Comité de Solidariedade para com a Democracia Portuguesa (Wilson, 1979: 168), reafirmando-se, ao mesmo tempo, a solidariedade europeia nesta fase decisiva da história portuguesa.

O governo alemão exerceu um papel relevante no triunfo das forças moderadas: o Partido Social-Democrata Alemão estava no poder e os seus líderes mantinham ligações políticas com o Partido Socialista e com o seu líder Mário Soares; durante o período mais crítico da revolução portuguesa, a estratégia alemã consistiu num apoio à luta do Partido Socialista, sustentando contactos com o poder instituído em Lisboa, procurando interferir no decorrer dos acontecimentos; outro elemento da sua estratégia englobou contactos constantes com Washington e Moscovo, procurando assegurar o apoio americano para as forças moderadas e advertindo Moscovo quanto às consequências que decorreriam da tomada do poder pelo Partido Comunista. Deste modo, Willy Brandt deslocou-se propositadamente a Moscovo para se reunir com Brezhnev, debatendo a situação portuguesa, tendo aconselhado Moscovo a uma actuação equilibrada (Brandt, 1992: 316). O chanceler alemão, Helmut Schmidt, debateu os eventos que se desenrolavam em Portugal com o presidente Ford e o secretário de estado Kissinger, procurando convencê-los a adoptar uma posição mais razoável sobre a revolução portuguesa (Schmidt, 1989: 169). Numa dessas reuniões, Ford questionou Schmidt sobre a reacção

européia a uma eventual independência dos Açores, tendo o chanceler alemão replicado que tal ocorrência não receberia aprovação da Europa e seria entendida como resultado da interferência americana (Schmidt, 1989: 168).

A pressão europeia visava sobretudo convencer os líderes do partido comunista soviético a não tentar obter vantagens da situação caótica existente no país. Também François Mitterrand, enquanto líder socialista francês, nos seus contactos com as autoridades soviéticas, reafirmava a sua preocupação com o desenrolar dos acontecimentos (Mitterrand, 1982: 154-156), evidenciando a sua solidariedade para com os socialistas portugueses. Estas diligências viriam a produzir os seus efeitos, não tendo o executivo soviético interferido demasiado, pois temia uma deterioração séria das suas relações com o Oeste.

Se é indesmentível que durante o processo revolucionário português a URSS actuou de uma forma moderada, o reverso ocorre em África, onde as autoridades soviéticas apoiaram a ascensão do MPLA ao poder em Angola. Foi o preço histórico causado pela inacção americana, resultante da derrota no Vietname e das sequelas do caso Watergate.

Após a vitória das forças democráticas e a consequente estabilização da situação política portuguesa, os americanos, vendo afastados os seus receios, apoiaram economicamente a situação portuguesa nas difíceis medidas de saneamento financeiro e nas negociações com o FMI. Kissinger iniciou diligências para a formação de um consórcio, que concederia um empréstimo a Portugal para fazer frente à grave crise económica e a um desequilíbrio financeiro; porém, é necessário destacar que esse apoio continuaria durante a presidência do democrata Jimmy Carter, que, após receber o embaixador Carlucci em 25 de Fevereiro de 1977, assegurou a continuação do apoio americano a Portugal e à consolidação da democracia portuguesa. Numa tentativa de desbloquear o impasse e algumas resistências no FMI, os americanos lideraram o consórcio que concedeu o grande empréstimo a Portugal, o que foi fundamental para ultrapassar as hesitações existentes. O próprio presidente Carter apelou a Chefes de Estado para a participação dos seus países neste consórcio. Os EUA foram, deste modo, os principais contribuidores financeiros do empréstimo a Portugal; apesar dos enormes custos sociais que o povo português sofreu, em virtude do acordo com o FMI, com sacrifícios sociais e medidas de grande austeridade, este auxílio permitiu a Portugal salvar-se da bancarrota e combater o seu enorme deficit da balança de pagamentos (Themido, 1995: 243-245).

A partir da posse do primeiro governo constitucional liderado por Mário Soares e da eleição do general Ramalho Eanes para a presidência da república, iniciava-se a fase da normalidade democrática, ultrapassando a incerteza que durara um ano: superava-se o período revolucionário, lançando-se os primeiros passos na edificação de um sistema democrático; não se

justificavam, pois, os receios de alguns países ocidentais em prestar auxílio económico a Portugal.

III. Portugal Democrático, a Integração Europeia e o Atlantismo.

É nesse período que Portugal toma uma decisão ousada, ao nível da sua política externa: decide pedir a adesão à CEE, rompendo a hostilidade face ao projecto europeu; a adesão, perdido o Império, passava a ser o grande desígnio da diplomacia portuguesa. Com efeito, a adesão foi um verdadeiro projecto de consenso nacional, apoiado pelos três partidos dos quatro, saídos da revolução: para os líderes do PS, PSD e CDS significaria a estabilização e consolidação do sistema democrático, melhoria das condições de vida da população portuguesa, permitindo a Portugal ultrapassar a grave crise económica e estrutural em que se encontrava, facultando a presença no processo de integração, rompendo com o isolamento internacional; ademais, a adesão significaria o fim de algumas políticas, tais como a reforma agrária e a abertura da economia portuguesa à iniciativa privada, após as nacionalizações decretadas em 1975.

A partir de 1977, ano do pedido da adesão, as prioridades da política externa portuguesa estavam, pois, centralizadas nas negociações e na conclusão das mesmas com a CEE. À opção "africana", existente durante o Estado Novo, sucederia a opção "europeia" do regime democrático. Apesar da adesão ser considerada uma prioridade pelos governos constitucionais, considerava-se as nossas relações com os EUA e a participação na NATO como uma dimensão fundamental da nossa diplomacia.

Então, a partir desse período, eram as seguintes as grandes prioridades da diplomacia portuguesa: adesão à CEE, fidelidade à NATO e à aliança com os Estados Unidos, aproximação ao Brasil e aos países africanos de expressão portuguesa, melhoria das relações com a Espanha. A fidelidade à Aliança levou o governo português a ser dos aliados que mais assentimento deu às posições americanas, não só aquando da invasão soviética do Afeganistão e da tomada dos reféns americanos na embaixada de Teerão, mas também no que se refere à política de Reagan face à URSS (Themido, 1995: 252).

Assim, as relações entre os dois países desenrolaram-se normalmente: os EUA ajudaram financeiramente Portugal a ultrapassar as graves crises económicas das décadas de setenta e oitenta e a consolidar o processo democrático; além disso, a diplomacia americana testemunhou, publicamente, o seu agrado pela adesão portuguesa e espanhola à CEE, procurando apenas ligar a adesão espanhola à CEE com a manutenção da Espanha dentro da NATO.

Ao mesmo tempo, o Estado português alargou o campo das suas relações, confinado até então quase unicamente à problemática militar e ao uso da base das Lajes: durante o governo do bloco central [coligação entre

PS/PSD, de 1983 a 1985], autorizou a instalação em Portugal de uma estação de rastreio de satélites e objectos espaciais (Gama, 1985: 61) e concluiu-se o acordo de constituição da Fundação Luso-Americana, pretendendo-se facultar, segundo o ministro dos negócios estrangeiros dessa data, Jaime Gama, "uma proximidade humana entre agentes económicos, sociais e culturais" dos dois países (Gama, 1985: 105).

A defesa do atlantismo é, assim, um traço da política externa portuguesa, mostrando-se contrária ao enfraquecimento das relações transatlânticas (Barroso, 1993: 81). Assim, juntamente com o Reino Unido, Holanda e Dinamarca, integra o grupo que defende o atlantismo dentro da UE, em oposição à França e a RFA que pretendiam edificar uma política europeia de defesa independente da NATO. Segundo Portugal, à NATO competia o papel de defesa e dissuasão, enquanto à UEO competiria as missões fora da área da NATO (Barroso, 1995:174).

A partir de meados da década de noventa, presenciamos uma evolução no pensamento luso, preconizando uma identidade europeia de defesa, desde que esta não pusesse em causa as relações com os EUA. Esta mudança começou a notar-se durante a presidência portuguesa das Comunidades, em 1992, nos governos liderados por Cavaco Silva, e acentuar-se-ia, mais tarde, com os executivos seguintes. Historicamente, tem sido uma constante na diplomacia lusa, como reconheceu o jornal *Le Monde*, "procurar um equilíbrio entre uma aliança com o poder marítimo do momento, a Inglaterra no século XIX, os EUA hoje em dia, contra os apetites do poder continental, a França napoleónica, a Espanha, e a União Soviética"⁴ (*Le Monde, in Jornal Público*, 23/07/2004: p.4).

O ponto de viragem ocorreu durante o conflito da Bósnia e Herzegovina, (1991-1995): Portugal adoptou inicialmente uma posição de neutralidade, também seguida por muitos países europeus alarmados com a possibilidade da existência de um Estado islâmico na Europa; mas, a partir da presidência portuguesa das comunidades, em 1992, o executivo percebeu que o desenvolvimento da PESC e um maior envolvimento no drama bósnio seriam do interesse nacional. Esta posição seria mais notória com a ascensão dos socialistas ao poder.

Os acordos de Dayton, em 1995, conduziram a que a NATO, pela primeira vez na sua história, utilizasse soldados como forças de manutenção da paz; obviamente, Portugal não se eximiu às suas responsabilidades e contribuiu com um batalhão aerotransportado da BAI, um destacamento de apoio de serviços e uma equipa de controlo aéreo tático (Leandro, 1999: 134). Seria com a vitória do PS que se assumiria um maior entusiasmo por uma cooperação na área da defesa, enviando tropas portuguesas para uma missão de paz, na Bósnia e Herzegovina.

⁴ *Le Monde, in Jornal Público*, 23 de Julho de 2004, p.4.

A cooperação portuguesa não era apenas uma manifestação de solidariedade em relação aos aliados da NATO, mas pretendia provar aos altos comandos da organização que poderiam contar com a disponibilidade portuguesa num período em que a Espanha ganhava maior protagonismo. No entanto, havia também uma outra razão: a diplomacia lusa compartilhava o ponto de vista europeu e considerava a pacificação da Bósnia e Herzegovina uma prioridade para a segurança europeia, impondo-se um maior envolvimento.

Posteriormente, o conflito no Kosovo atestaria o envolvimento português: pela primeira vez se participava com três caças F16, de patrulha, na primeira intervenção bélica por parte da NATO. Ao contrário da Bósnia e Herzegovina, esta ocorrência foi mais controversa, originando um aumento dos sentimentos anti-americanos que provinham não só de uma esquerda comunista, mas também de uma direita que ainda partilhava, desde os tempos salazaristas, hostilidade face aos EUA. Os opositores censuravam a ausência de legitimidade internacional, além de manifestarem alguma preocupação relativamente ao que consideravam ser a menorização do papel da Rússia e da China; os defensores apoiaram a intervenção, aquando da limpeza étnica efectuada pelos militares do exército federal jugoslavo, argumentando ser também dever de Portugal mostrar-se solidário com os seus aliados, pois o seu suporte seria importante para a resolução do caso de Timor.

Na área da defesa, comprovou-se evolução na nossa posição desde 1991: Portugal continuou – e continua – a sustentar a importância da NATO como o mecanismo principal de defesa da Europa; contudo, a posição portuguesa viria a sofrer uma evolução, defendendo a implementação de uma política comum de defesa europeia, desde que esta não pusesse em causa os laços transatlânticos. Durante as presidências portuguesa das Comunidades e da UEO, em 2000, tomar-se-iam medidas que visariam reforçar uma maior coordenação na área da defesa, em cooperação com a NATO. Procurando dar seguimento aos progressos evidentes após Saint-Malo – cimeira franco-britânica, de 1998, onde se decidiu dotar a Europa de forças militares credíveis e capacidade autónoma de acção –, acordou-se no estabelecimento de um diálogo entre a NATO e a UE quanto às questões estratégicas e políticas.

A presidência dedicou também atenção aos meios policiais, tendo sido acordado, no Conselho da Feira, em 2000, a formação de uma força policial de cinco mil homens pronta a intervir em 30 dias, com vista a missões de prevenção de conflito e gestão de crises (Gama, 2002: 182-183). Também foi criado um Comité para a Gestão das Crises, de modo a assegurar uma melhor coordenação a nível europeu. Outra grande preocupação foi a existência de um diálogo franco e aberto com as autoridades americanas e canadianas, procurando assegurar-lhes que o aprofundamento da cooperação da defesa não poria em causa a importância das relações transatlânticas.

Perante este crescente entusiasmo português pelo aprofundamento da integração europeia nas áreas da política externa e defesa, é natural que a posição aquando do conflito iraquiano, em 2003, seja também abordada. Mas, independentemente das nossas opiniões sobre a justiça do conflito, é importante ressaltar que o apoio concedido aos Estados Unidos, em 2003, na crise iraquiana, não foi concebido numa lógica de anti-europeísmo, como o Reino Unido, ou de cepticismo em relação a Bruxelas; pelo contrário, Portugal desempenhou um papel moderado nesta grave crise das relações transatlânticas, recusando-se a criticar os Estados europeus, tais como a França e a Alemanha, que se opuseram aos propósitos americanos, não partilhando as críticas ásperas da diplomacia britânica e espanhola, face aos seus parceiros comunitários.

Relativamente a Angola, houve discrepâncias entre os executivos de Washington e Lisboa: para este, sobretudo a partir dos governos do PSD, era um equívoco o apoio que os Estados Unidos concediam à UNITA, pressionando a Casa Branca para que se iniciasse um diálogo com o governo angolano; porém, os americanos impunham como condição para o reconhecimento do governo angolano a realização de eleições livres e a saída de tropas cubanas. Somente, em 1993, o presidente Clinton reconheceria este Estado.

A divergência mais notória ocorreu com Timor: o Governo americano apoiou a invasão indonésia com receio que se instalasse um regime comunista nessa área estratégica. Inicialmente, o drama timorense não foi uma das preferências da nossa diplomacia, porém, a partir de 1986, coincidindo com adesão à CEE, a resolução da questão de Timor torna-se uma das prioridades da política externa portuguesa. Portugal confrontou-se com a relutância americana em criticar a ocupação indonésia; os americanos sustentavam uma posição contraditória na questão timorense: admitiam a anexação e ocupação em Timor, mas ao mesmo tempo reconheciam que não tinha sido realizado nenhum acto de autodeterminação.

Só o fim da Guerra Fria possibilitou uma reavaliação da política americana: o Congresso adoptou medidas contra a Indonésia, tais como o embargo de armas, após a divulgação televisiva das imagens do massacre de Santa Cruz, em 1991; então, o Governo americano foi mais crítico com Jakarta, votando resoluções e condenando a violação dos direitos humanos neste território. Em 1999, o presidente Bill Clinton alterou a sua política, forçando as autoridades indonésias a admitir uma missão de paz da ONU em Timor, após os massacres que se seguiram à divulgação dos resultados do referendo que deram a vitória aos partidários da independência do arquipélago.

Não obstante, algumas divergências atrás descritas, as relações bilaterais com Washington, constituem um dos vectores fundamentais da política externa, independentemente do partido no governo. O atlantismo sempre foi um vector predominante da política externa portuguesa: primeiro,

com a Inglaterra, numa aliança que remonta longe no tempo, para fazer face à ameaça castelhana e à França; segundo, após a II Guerra Mundial, com os EUA, no âmbito da NATO, perante o perigo soviético.

A nossa participação na União Europeia não se insere, pois, numa perspectiva de oposição ao atlantismo: para a diplomacia lusitana, a integração europeia é um projecto de interesse nacional, que permite o reforço das relações transatlânticas e, conseqüentemente, da nossa posição geoestratégica no cenário internacional; mesmo o caso específico do apoio concedido aos Estados Unidos, em 2003, aquando da crise iraquiana, aquele não foi concebido numa lógica de anti-europeísmo, como o Reino Unido, ou de cepticismo em relação a Bruxelas; pelo contrário, Portugal desempenhou um papel moderado nesta grave crise das relações transatlânticas, recusando-se a criticar os Estados europeus, tais como a França e a Alemanha, que se opuseram aos propósitos americanos, não seguindo o exemplo das críticas ásperas e violentas da diplomacia britânica e espanhola, face aos seus parceiros comunitários.

Portugal compartilha a visão de que uma Europa Unida tem nos EUA o seu aliado natural e que uma parceria estratégica entre os dois continentes é de interesse mútuo, num mundo cada vez mais conturbado e diante das novas ameaças. Sendo um Estado entusiasta da integração europeia e do reforço das relações com a potência americana, mantém-se fiel ao seu legado histórico de país europeu, que se edificou numa relação privilegiada com o mar, como eloquentemente o mostra a epopeia dos Descobrimentos, quando a coragem dos navegadores portugueses abriu novos mundos ao mundo, através da exploração dos oceanos, ultrapassando o que até então eram considerados obstáculos intransponíveis.

LISTA DAS PRINCIPAIS SIGLAS

CDS (Centro Democrático Social Português).
CEE (Comunidade Económica Europeia).
EUA (Estados Unidos da América).
FMI (Fundo Monetário Internacional).
FRETILIN (Frente Revolucionária DE Timor-Leste independente).
FNLA (Frente Nacional Libertação Angola).
MPLA (Movimento pela Libertação de Angola).
NATO (Organização Tratado Atlântico Norte).
ONU (Organização das Nações Unidas).
PCP (Partido Comunista Português).
PSD (Partido Social Democrata Português).
PS (Partido Socialista Português).

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, Diogo Freitas, *O Antigo Regime e a Revolução: Memórias Políticas (1941-1975)*. Venda Nova: Bertrand/Nomen, 1995.
- Antunes, José Freire, *Sá Carneiro, um meteoro nos anos setenta*. Lisboa: Publicação D. Quixote, 1982.
- Antunes, José Freire *Kennedy e Salazar, o leão e raposa*. Lisboa: Difusão, 1991.
- Antunes, José Freire *Nixon e Caetano, promessas e abandono*. Lisboa: Difusão Cultural, 1992.
- Avillez, Maria João, *Soares: Ditadura e Revolução*. Lisboa: Ed. Público, 1996.
- Ball, George, *The Past has another pattern: memoirs*. New York. London: W.W.Norton & Company, 1982.
- Barroso, José Manuel Durão, *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*. Lisboa: Biblioteca Diplomática Série C, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1993.
- Barroso, José Manuel Durão, *A Política Externa Portuguesa 1994-1995*. Lisboa: Biblioteca Diplomática, Série C, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995.
- Brandt, Willy: *My Life in Politics*. London: Hamish Hamilton, 1992.
- Callaghan, James, *Time and Chance*. London: William Collins Sons & Co Ltd, 1987.
- Gama, Jaime, *Política Externa Portuguesa, 1983-1985*. Lisboa: Biblioteca Diplomática, Série C, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1985.
- Gama, Jaime, *A Política Externa Portuguesa 1999-2002*. Lisboa: Biblioteca Diplomática, Série C, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002.
- Gomes, Bernardino e Tiago Moreira de Sá, *Carlucci vs Kissinger: os EUA e a Revolução Portuguesa*. Lisboa: Publicações D. Quixote, 2008.
- Guimarães, Francisco Andresen, "Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola: as Origens de uma Política Falhada", in Rodrigues, Luís Nuno (2006) (coord.), *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no Século XX*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, pp. 163-194, 2006.
- Jiménez Redondo, Juan Carlos, *Franco e Salazar: as relações luso-espanholas durante a Guerra-fria*. Lisboa: Assírio & Alvim, 1996.
- Kissinger, Henry, *Years of Renewal*. London: Phoenix Press, 1999.
- Magalhães, António Barbedo de, *Timor Leste na Encruzilhada da Transição Indonésia*. Lisboa: Coleção Fundação Mário Soares e Edição Gradiva, 1999.
- Mitterrand, François, *The Wheat and the Chaff*. London: Weidenfeld & Nicholson, Michael Joseph, 1982.
- Maxwell, Kenneth, "Os Estados Unidos e a Descolonização Portuguesa (1974-1976)" in Rodrigues, Luís Nuno (coord.) (2006), *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no Século XX*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, pp. 195-242, 2006.

Moreira de Sá, Tiago, "O apoio Americano à Instauração da Democracia em Portugal", in Rodrigues, Luís Nuno (coord.) (2006), *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no Século XX*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, pp. 113-146, 2006.

Rodrigues, Luís Nuno (coord.), *Regimes e Império: as Relações Luso-Americanas no Século XX*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2006.

Schmidt, Helmut, *Men and Powers: A Political Perspective*. London: Jonathan Café, 1989.

Simas, Nuno, *Portugal Classificado, Documentos Secretos Norte-Americanos 1974-1975*, Lisboa: Alêtheia Editores, 2008.

Sousa, Teresa, *Mário Soares, os grandes líderes*. Lisboa: Nova Cultural, 1988.

Teles, José Manuel Galvão "A Revolução e a Política Externa", 1999 in José Medeiros Ferreira (1999) (coord.), *Política Externa e Política de Defesa do Portugal Democrático*. Lisboa: Fundação Mário Soares-Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, 1999, pp.11-28.

Themido, João Hall, *Dez Anos em Washington 1971-1981*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

Wilson, Harold, *The Labour Government, 1974-1976*. London: Weidenfeld & Nicholson, Michael Joseph, 1979.