

# O 25 DE ABRIL E A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

*Nuno Severiano Teixeira*

O 25 de Abril de 1974 e o processo de democratização que então se abre afectam não só a política interna mas, também, a política externa portuguesa. O Portugal democrático define não só um novo modelo de sociedade e novas instituições políticas mas também um novo modelo de inserção internacional do país de acordo com o processo de democratização. As três décadas de democracia em Portugal são tão visíveis nas estruturas internas como no posicionamento internacional do país, pois a transição e a consolidação da democracia têm, inequivocamente, uma vertente internacional e uma tradução na política externa portuguesa. No debate teórico sobre a transição e a consolidação das democracias, os estudos pioneiros assentaram na tese de que o motor fundamental da democratização se centrava, predominantemente, nos factores internos. Mais recentemente, um conjunto díspar de análises vieram chamar a atenção para a importância do factor internacional nos processos de democratização. Em alguns desses estudos procura-se mesmo a definição de modelos de análise global num quadro da crescente interdependência estrutural entre o contexto internacional e os factores internos no resultado final dos processos de transição e consolidação das democracias. O meu propósito é aqui bem mais modesto. Não se trata de uma análise a partir de um modelo global, isto é, do impacto do contexto internacional sobre a transição e consolidação democráticas, por um lado, e do impacto das democratizações no sistema das relações internacionais, por outro, mas tão-só uma reflexão sobre o factor política externa.

No campo restrito da análise da política externa, o debate científico nos processos de democratização – transição e consolidação da democracia – tem girado em torno de duas questões fundamentais: uma, a dimensão temporal do processo de democratização na política externa, ou, dito de outro modo, a correspondência cronológica entre transição e consolidação ao nível interno e ao nível externo; outra, a dimensão de ruptura ou continuidade nas políticas externas, antes e depois da democracia.

Para procurar responder a estas questões pode desenvolver-se esta reflexão em dois momentos distintos: em primeiro lugar, sobre os modelos de inserção internacional do país, a partir das condicionantes geopolíticas e das constantes históricas, ou seja, dos movimentos de longa duração que enformam as características históricas da política externa portuguesa; em segundo lugar, sobre a dimensão internacional da democratização, isto é, sobre a sua temporalidade e o carácter de continuidade e mudança da política externa portuguesa.

## **OS MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL**

País europeu, Portugal é também, simultaneamente, um país atlântico. Pequena potência semiperiférica, Portugal tem ainda uma outra característica geopolítica que pesará decisivamente sobre a formulação da sua política externa: tem uma só fronteira terrestre e, conseqüentemente, viveu sempre sob um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar.

Destas constantes geopolíticas e dessa contínua tentativa de equilíbrio decorre um movimento de longa duração histórica que foi definindo senão invariáveis, pelo menos permanências, nas opções externas e nas características históricas de política externa portuguesa e dos modelos de inserção internacional de Portugal.

Quais são e como se formam essas permanências históricas da política externa que definem, por sua vez, os modelos de inserção internacional do país? Portugal conheceu, historicamente, três modelos de inserção internacional a que correspondem três momentos diferentes. O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV, as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares – Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal. A luta contra o Islão no interior da península e as limitações científico-tecnológicas e de recursos inviabilizavam, de resto, quaisquer relações extrapeninsulares sustentadas. Durante a Idade Média as relações externas de Portugal desenvolvem-se, pois, no quadro intrapeninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

No século XV este quadro muda radicalmente. E é a partir de então que se formam as condicionantes geopolíticas e os movimentos de longa duração histórica na orientação externa do país que definem o segundo modelo de inserção internacional de Portugal o qual prolonga durante cinco longos séculos e só termina, precisamente, com o processo de democratização. A vitória sobre o Islão e a unificação de Espanha pelos Reis Católicos, convertem a Península Ibérica em duas unidades de desigual dimensão e potencial – Portugal e a Espanha. Por outro lado, a evolução científica e tecnológica vem possibilitar o desenvolvimento sustentado de relações extrapeninsulares. Do equilíbrio peninsular medieval passa-se a um desequilíbrio peninsular e, conseqüentemente, à procura por parte de Portugal de uma compensação para esse desequilíbrio que a costa atlântica e a capacidade de sustentação de relações externas extrapeninsulares vai permitir – uma «compensação marítima». A partir de então Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre a pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem as permanências históricas nas opções estratégicas de política externa portuguesa. Primeiro, uma percepção antinómica, por vezes dilemática, entre o Continente e o Mar, entre a Europa e o Atlântico. Segundo, e como consequência da primeira, o afastamento estratégico em relação à Europa e ao Continente (percepçionado como ameaça de Espanha) e o predomínio do vector marítimo na orientação externa, ou, dito de outro modo, a opção atlântica de Portugal. Terceiro, e como consequência do segundo, dois movimentos de longa duração histórica na política externa portuguesa: em primeiro lugar, a procura de alianças privilegiadas com a potência marítima (historicamente, a aliança inglesa, no segundo pós-guerra, os Estados Unidos da América e, num plano multilateral, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO); em segundo lugar, o projecto colonial (concretizado nos vários ciclos do império, a Índia,

o Brasil, a África). Quarto, e como consequência dos três primeiros, a diversificação das alianças extrapeninsulares relativamente a Espanha e uma diplomacia, fundamentalmente bilateral, assente no triângulo Lisboa-Madrid-Londres e, depois de 1945, Lisboa-Madrid-Washington.

São estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa do Estado Novo. São elas que dominam a cultura diplomática no Ministério dos Negócios Estrangeiros, desde o Embaixador Teixeira de Sampaio ao Embaixador Franco Nogueira, e são elas que informam toda a política externa de Salazar desde 1935 até ao final do regime.

Estão já, claramente, presentes na primeira tomada de posição em matéria de política externa em 1935, com a crítica ao parlamentarismo internacional da Sociedade das Nações (SDN); a afirmação da vocação atlântica de Portugal e o alheamento português das questões centro-europeias; a revalorização dos princípios tradicionais de política externa portuguesa com a reafirmação da Aliança Inglesa e da Amizade Peninsular; e, finalmente, a defesa intransigente do Império Colonial.

São esses mesmos princípios de afastamento das questões europeias, de afirmação de um Portugal atlântico e colonial e do regresso ao equilíbrio do triângulo Lisboa-Londres-Madrid, que constituirão as orientações estratégicas da política externa portuguesa durante os anos 30 e 40, em particular durante a Guerra Civil de Espanha e durante a Segunda Guerra Mundial, agora apoiados em dois instrumentos diplomáticos bem definidos – a Aliança Inglesa e o Pacto Ibérico.

São essas mesmas constantes históricas e linhas de orientação estratégica que persistem no pós-guerra e presidem às posições internacionais de Salazar, que parece não compreender, ou pelo menos não aceitar, a emergência de uma nova ordem internacional. Em primeiro lugar, o declínio da Grã-Bretanha e a emergência dos Estados Unidos da América como nova potência marítima, que só vem a reconhecer com a entrada na NATO. Em segundo lugar, a desconfiança que tivera em relação ao assembleísmo da SDN volta a manifestar-se em relação à ONU, como nova organização internacional de vocação mundial. Em terceiro lugar, não compreende que a reconstrução da Europa não podia mais fazer-se num quadro nacional e teria que fazer-se, necessariamente, num quadro de cooperação internacional. Finalmente não compreende, e não aceita, o princípio e o direito dos povos a disporem de si próprios, dominante na Assembleia Geral da ONU, e recusa liminarmente a descolonização.

Estas posições vão determinar a evolução da futura política externa portuguesa até ao final do regime no que toca às três questões fundamentais: a segurança atlântica, a construção europeia, e a questão colonial.

Apesar da sua tradicional desconfiança em relação aos Estados Unidos da América e da dificuldade em reconhecer o declínio britânico e a emergência americana como grande potência marítima hegemónica no Atlântico, Salazar vai ter que reconhecer essa realidade a breve trecho. O primeiro sinal é a assinatura do Acordo das Lajes, acordo bilateral de cooperação militar entre Portugal e os Estados Unidos, em Fevereiro de 1948. A confirmação, já num quadro multilateral é, apesar de todas as reticências e resistências de Salazar, a entrada de Portugal na Aliança Atlântica, em Abril de 1949. O Acordo das Lajes e a entrada de Portugal na NATO, significam, pois, o reconhecimento da nova potência marítima e a emergência da nova aliança, que é, simultaneamente, a resposta da política externa portuguesa ao novo recorte da cena internacional do pós-guerra e o reencontro com a sua tradição atlântica.

Pelo contrário, no que toca à questão europeia, a posição portuguesa será bastante diferente. Manifesta-se, desde logo, nas primeiras hesitações perante o Plano Marshall, que levam Salazar à recusa do primeiro exercício em 1947/48. Aceitará o segundo, mas a evolução da política externa portuguesa face ao processo de construção europeia será marcada por um certo distanciamento e uma dupla posição, isto é, presença nas organizações de cooperação económica, «hostilidade» para com qualquer projecto de integração ou supranacionalidade. Presença, por razões de pragmatismo, na Europa económica, recusa, por opção estratégica, de qualquer fórmula de Europa política. A «opção europeia» que tinha, de resto, a democracia como condicionalidade política será, pois, a grande novidade da política externa da democracia portuguesa.

Se à integração no sistema de segurança atlântico e ao afastamento da construção europeia se acrescentar a defesa intransigente do império colonial até aos conflitos da descolonização, durante treze anos e em três teatros de operações diferentes e simultâneos, estão definidas as grandes opções estratégicas da política externa portuguesa até ao final do regime autoritário. Essas opções que correspondem com uma clareza meridiana ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal. Em primeiro lugar, a percepção antinómica, por vezes, mesmo dilemática, entre a Europa e o Atlântico, que atinge o «paroxismo» no final do Estado Novo, precisamente no debate político entre as duas opções estratégicas para o país, entre os africanistas e os europeístas.

Em segundo lugar, o afastamento da Europa e predomínio da opção atlântica e colonial. Predomínio no plano político, como na esfera económica. No plano político, com um dispositivo diplomático-estratégico totalmente assente no vector atlântico, na integração na NATO e nas relações de aliança privilegiadas com Washington e Londres (em particular no que respeita à questão europeia). Na esfera económica, com um dispositivo geoeconómico, basicamente ultramarino e colonial. E mesmo quando o pragmatismo obrigava o país a uma aproximação às instituições económicas europeias, essa aproximação continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental. A entrada de Portugal na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) é disso o exemplo mais acabado.

Em terceiro lugar, a diversificação constante das alianças extrapeninsulares. Portugal estará sempre onde a Espanha não está. No quadro atlântico, Portugal entra na NATO, a Espanha fica de fora. No quadro europeu, Portugal entra na EFTA, a Espanha fica de fora.

Finalmente, e apesar de crescente interdependência das relações internacionais e da multilateralização progressiva do quadro diplomático, a persistência de uma diplomacia bilateral, assente no triângulo: Lisboa-Madrid-potência marítima.

O processo de democratização em Portugal traz consigo a alteração de todo esse quadro da política externa portuguesa. Mas traz mais do que isso. A transição à democracia e a consolidação democrática em Portugal e em Espanha, por um lado, e a própria evolução da cena internacional, por outro, conduzem, em apenas doze anos – 1974/1986 –, ao desaparecimento desse modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

Na sua dimensão internacional o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante das quais é a europeização da política externa portuguesa que provocará a alteração do modelo de inserção internacional do país.

## **A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA DEMOCRATIZAÇÃO**

O fim do regime autoritário e o processo de transição à 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 Movimento das Forças Armadas (MFA) que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula: «democratização, descolonização, desenvolvimento».

Apesar do 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. Ainda em 1974, iniciam-se as negociações com vista à descolonização que constitui o primeiro grande desafio da política externa do novo regime. Sobre a questão, várias concepções ideológicas se defrontavam nos bastidores: uma primeira tendência, herdeira da proposta de Spínola em *Portugal e o Futuro*, continuava a insistir na teoria federativa; uma segunda, inspirada por Melo Antunes, procurava a constituição de um eixo neutralista, não-alinhado e terceiro-mundista; finalmente, Vasco Gonçalves perfilhava uma tendência pró-soviética. Do ponto de vista político, estas nuances ideológicas dividiam-se em duas posições fundamentais: a primeira defendia que a autodeterminação não significava, automaticamente, a independência, e pugnava, intransigentemente, pela soberania portuguesa até um referendo que deveria decidir o destino dos territórios coloniais; a segunda, pelo contrário, defendia a identidade entre autodeterminação e independência e pugnava pela transferência imediata de poderes para os movimentos de libertação, enquanto legítimos representantes dos povos coloniais. Num processo complexo, não sem reflexos importantes sobre a política interna, venceu a segunda posição. Ao mesmo tempo que no terreno se implementava o cessar-fogo, nas chancelarias iniciavam-se as primeiras negociações diplomáticas. A Guiné-Bissau, que declarara já e unilateralmente a independência, em 1973, seria o primeiro país a ser internacionalmente reconhecido pela antiga potência colonial. Estava-se em Agosto de 1974, e até Janeiro de 1975 seguir-se-ia, embora com variantes próprias para cada caso, o mesmo processo de transferência de poderes para os movimentos de libertação, em todas as antigas colónias portuguesas de África.

Ao mesmo tempo que decorre o processo de descolonização, estabelecem-se relações diplomáticas com a União Soviética, os países de Leste e do Terceiro Mundo, com excepção da Albânia e da China, onde o processo conheceu maiores dificuldades, só resolvidas em 1979. Todavia, a descolonização, a abertura diplomática e o fim do isolamento internacional não bastavam, por si só, para definir as novas orientações externas da democracia portuguesa. Muito pelo contrário. Sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, trava-se uma outra luta, silenciosa, sobre os objectivos e as opções estratégicas da política externa portuguesa. 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 à democracia, correspondente ao período pré-constitucional dominado pelo processo revolucionário; e a da consolidação democrática, correspondente ao período constitucional marcado pela institucionalização e estabilização do regime democrático.

O período pré-constitucional é caracterizado pela luta em torno das opções externas, pelo exercício de diplomacias paralelas e, conseqüentemente, pela indefinição da política externa.

Apesar das lutas, das hesitações e da indefinição, durante os governos provisórios e, em particular, aqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tende para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa. Era o último avatar, agora socializante, da tese, tão cara a Salazar, da «vocaçãõ africana» de Portugal.

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 de Portugal. Portugal que 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.

O vector atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante, não só ao nível da orientação externa, como também da estabilização interna do país. No plano bilateral, esse atlantismo materializou-se no estreitamento de relações diplomáticas com os Estados Unidos e pela renovação do Acordo das Lajes, em 1979 e 1983. Por estes acordos, Portugal estende as chamadas «facilidades» nas bases dos Açores aos Estados Unidos da América até 1991, e recebe, como contrapartida, «ajudas» no sector económico e militar. No plano multilateral, o vector atlântico traduziu-se pela manutenção e reforço da posição de Portugal na Aliança Atlântica e pela 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 Aero-Transportada, que vem substituir e reactivar a antiga Divisão Independente do Exército, e que mantém, no essencial, os seus antigos objectivos nas missões NATO no flanco Sul da Aliança. Ao nível da Marinha e Força Aérea, reforçam-se as missões de patrulha no quadro do IBERLAND cujo comando é elevado à categoria Comando-Chefe – CINCIBERLAND – e passa a poder ser desempenhado por um oficial português.

A «opção europeia» é, no entanto, a grande novidade da política externa pós-25 de Abril e o grande desafio do Portugal democrático. Ultrapassadas as resistências antieuropeias, primeiro da opção africana do regime autoritário, depois da tentação terceiro-mundista do período revolucionário, Portugal assume claramente, a partir de 1976, a «opção europeia» enquanto projecto político, e não só numa perspectiva meramente económica, como quando dos acordos de associação em 1972.

A aproximação de Portugal ao processo de construção europeia começa, precisamente, nesse ano de 1976, com a adesão ao Conselho da Europa e a assinatura dos Protocolos Adicionais ao Acordo de 1972, que constituem, em certa medida, a fase preliminar do processo de adesão. Depois de uma ronda negocial pelas capitais europeias, coroada de êxito, entre Setembro de 1976 e Fevereiro de 1977, o I Governo Constitucional solicita, formalmente, a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em Março de 1977. Com o pedido formal de adesão ultrapassavam-se, definitivamente, as hesitações sobre a fórmula da integração portuguesa – fosse o estatuto de pré-adesão ou da chamada «associação privilegiada» – e concretizava-se, efectivamente, a «opção europeia». Era uma opção estratégica que marcaria, decisivamente, o futuro do país e completava a dimensão internacional da consolidação democrática portuguesa.

Motivavam o governo e fundamentavam essa opção estratégica dois objectivos: em primeiro lugar, a consolidação da democracia, que a entrada de Portugal na Comunidade assegurava; e, em segundo lugar, a modernização e o desenvolvimento económico, que a ajuda comunitária favorecia.

Ao pedido de adesão seguir-se-ia um longo e complexo processo de negociação que se estenderia por quase uma década. O culminar do processo chegaria, em Junho de 1985, com a assinatura do Tratado de adesão de Portugal às Comunidades Europeias. A partir de 1 de Janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da Comunidade Europeia e assina o Acto Único Europeu.

Apesar do desenvolvimento de relações e laços de amizade e cooperação com os novos países de expressão oficial portuguesa continuarem a constituir uma preocupação importante da política externa portuguesa e, desde 1976, não só o governo, mas também os Presidentes da República, não terem poupado esforços diplomáticos para uma melhoria das relações com os países de expressão oficial portuguesa, a verdade é que a opção estratégica de Portugal passa, agora, pela «opção europeia». Sem alterar os dados da sua inserção internacional, Portugal alterou, contudo, as suas prioridades estratégicas. Historicamente, pensou-se como um país atlântico e colonial que, quando o peso do vector marítimo se revelava excessivo, procurava compensações na Europa. Hoje, é um país europeu que mantém e procura rentabilizar a sua posição atlântica e as relações pós-coloniais.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Duas considerações finais sobre as duas questões inicialmente levantadas. Em primeiro lugar, sobre a dimensão temporal dos processo de democratização: existe ou não coincidência cronológica entre os processos de transição e consolidação ao nível interno e ao nível externo? Se é verdade que essa coincidência se verifica no processo de transição, o mesmo não pode dizer-se no que toca à consolidação democrática. No primeiro caso, o final da transição e o início do período constitucional, ao nível interno, acompanha a clarificação da posição internacional de Portugal como país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu. No segundo, o final da consolidação interna não coincide com a consolidação no plano internacional. Se a primeira pode considerar-se terminada em 1982, com a revisão constitucional e a lei de defesa nacional e das forças armadas, a segunda teve que esperar até 1986, com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia.

Em segundo lugar, a questão da continuidade ou ruptura na política externa portuguesa antes e depois da democracia. Quais as permanências e quais as mudanças?

As permanências, que existem, decorrem dos elementos estruturais e geopolíticos e são, fundamentalmente, as áreas de interesse estratégico de Portugal que se mantêm: o Atlântico, a Europa e as relações pós-coloniais.

As mudanças são pelo menos quatro. Em primeiro lugar, muda a lógica antinómica entre Europa e Atlântico. É, hoje, uma lógica sem sentido e cujos termos não só não são contraditórios, como são complementares. Para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e, em particular, no Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações com o Brasil e as antigas colónias africanas.

Em segundo lugar, no binómio Europa-Atlântico mantém-se a equação geopolítica, mas invertem-se as prioridades estratégicas: tradicionalmente, Portugal desenvolve uma prioridade atlântica e colonial e, quando o peso do vector marítimo era excessivo, procurava compensações continentais. Hoje, pelo contrário, a prioridade é a Europa e a União Europeia e, para ganhar poder acrescido, Portugal procura revalorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Em terceiro lugar, e como resultado da democracia em Portugal e em Espanha, os dois Estados peninsulares aproximaram as suas posições internacionais. Entre 1974 e 1975, Portugal descoloniza. Em 1979, a Espanha aproxima-se da EFTA. Em 1982, entra na estrutura política da NATO. Em 1986, Portugal e a Espanha entram na Comunidade Europeia. Em 1990, entram, uma vez mais conjuntamente, na União da Europa Ocidental (UEO). Em 1997, a Espanha entra na estrutura militar da NATO. Significa isto que não só o dispositivo geoeconómico português se continentalizou, com a entrada na Comunidade Europeia, como os dispositivos diplomáticos estratégicos de Portugal e da Espanha se aproximam progressivamente até coincidir. Dito de outro modo, Portugal e a Espanha, partilham, hoje, pela primeira vez, as mesmas alianças extrapeninsulares: UE/NATO/UEO.

Em quarto e último lugar, resultado da crescente interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, a diplomacia portuguesa regista o declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva Portugal a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a EU na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais.

Numa perspectiva de longa duração, estas mudanças, que não seria ousado classificar de radicais, significam o fim do modelo histórico de inserção internacional do país e os primeiros passos que a política externa portuguesa ensaia na construção de um novo modelo que tem como base a europeização. *Ri*