

I. Truísmos e falácias

Portugal e os Estados Unidos da América têm experimentado uma relação algo peculiar desde o final da «era Carlucci» nos idos de 1978. Dir-se-ia que, numa linguagem mais adequada à descrição de relações amorosas pouco felizes, Lisboa tem feito «avanços» a que Washington responde amiúde com um misto de frieza, própria de quem se sente desejado sem desejar demasiado, mas também com alguma simpatia, certamente destinada a alimentar um fogo português que arde e tem sido (quicá demasiado) visível. E talvez nem pudesse ser de outra maneira, dada a desproporção entre o poder real de ambas as partes. No entanto, os contactos entre os dois países são com frequência caracterizados, deste lado do Atlântico, pelo recurso a dois tipos de falácias: de um lado posiciona-se a escola optimista, a que nem sempre tem sido alheio algum discurso oficial e a retórica de sucessivas oposições, para a qual a relação com os Estados Unidos seria «especial», intensa e aprofundável com alguma naturalidade; e, como *falácia* alternativa, deparamos com uma escola de pensamento pessimista, dominada pela ideia de que nada haveria a esperar do parceiro norte-americano, cuja hostilidade estaria à partida garantida sempre que os seus interesses colidissem com os nossos («exemplo clássico» – a posição de fundo das administrações republicanas e democratas sobre a questão de Timor-Leste).

Alguns truísmos podem e *devem* ser contrapostos àquelas falácias, como sejam:

- a) as relações bilaterais não são *especiais*;
- b) o binómio concessão de facilidades versus contrapartidas financeiras impediu um desenvolvimento saudável das relações entre os dois países;
- c) podemos tentar forjar uma relação privilegiada com os Estados Unidos, mas um esforço acrescido nesse sentido terá de continuar a ser efectuado pela parte portuguesa;
- d) o Acordo de Cooperação e Defesa¹, assinado em Lisboa no dia 1 de Junho último pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros de ambos os países, criou condições objectivas para a alteração qualitativa da relação em apreço.

Em que se baseiam estas evidências? Em factos muito fáceis de determinar, à cabeça dos quais indicariámos um volume de comércio bilateral que, em 1994, representou cerca de 5,2% do total das exportações portuguesas e 3,6% das importações². Depois, assinalariámos que os Estados Unidos foram no mesmo ano somente o sexto mercado de origem de turistas para Portugal³, e que o investimento directo líquido norte-americano no nosso país foi, em idêntico período, de 7,175 milhões de contos, número que adquire uma

As opiniões e informações contidas neste trabalho apenas vinculam o seu autor.

dimensão específica se considerarmos que o investimento total líquido de origem externa se situou nos 160,780 milhões de contos.

Quanto ao investimento português nos Estados Unidos, em 1994 a situação real foi de desinvestimento, cifrado em 5,431 milhões de contos⁴.

Parece óbvio que uma abordagem economicista ignora factores de outra natureza, presumivelmente mais importantes para a caracterização deste relacionamento. De um ponto de vista político, a pertença à Aliança Atlântica, de que Portugal e os Estados Unidos são membros fundadores, tem sido correctamente apontada como um factor fundamental de aproximação. O mesmo poderia ser dito da presença de ambos na CSCE/OSCE e da revalorização da posição internacional de Portugal após a adesão à União Europeia. Logicamente, a partilha de valores políticos comuns, que gostaríamos de ver reconhecidos à escala global, é outro elemento relevante de aproximação.

Mas faz parte do léxico político corrente apontar-se um outro factor de interesse comum – a utilização pelas forças norte-americanas de instalações militares portuguesas situadas no arquipélago dos Açores – como o vector fulcral de ligação entre os dois países. Em regra, a argumentação utilizada centra-se num juízo de valor sobre a dispensabilidade ou indispensabilidade da base aérea das Lajes, no contexto da capacidade de projecção de poder das forças armadas norte-americanas.

Muitas páginas têm sido dedicadas a este assunto, surgindo a base das Lajes como uma espécie de vírus oportunista, em termos analíticos, uma vez que se sustenta que os laços bilaterais são importantes *por causa dela*; e não, como certamente deveria ser invocado, que as relações luso-americanas são relevantes, *não obstante* as variações de humor de ambas as partes suscitadas pela questão do acesso àquela «facilidade»*.

Portugueses e americanos têm contribuído – mal – para a percepção de que a base das Lajes constituiria uma espécie de *alter ego* do relacionamento Lisboa/Washington. Do lado norte-americano, basta ler os relatórios do Departamento de Estado e do Pentágono que normalmente aludem a Portugal, para se adquirir esta visão reducionista da realidade⁵. Da parte portuguesa, uma preocupação excessiva em determinar o real grau de interesse americano naquela base não contribui para clarificar as coisas.

O fim da Guerra Fria não deixou de ter um impacto no modo como se avalia a relevância das Lajes. Washington procurou, inquestionavelmente, desvalorizar a importância daquela instalação militar, sem, todavia, comprometer o seu acesso à mesma. Parece-nos ilustrativa a evolução da linguagem utilizada nos relatórios anuais sobre o auxílio externo apresentados pelo Departamento de Estado ao Congresso desde 1991.

* Em inglês costuma ser utilizada a expressão «facility».

Enquanto no relatório de 1991⁶ se diz que o acesso ao território português e àquela base é «crucial» para operações NATO ou destinadas ao Médio Oriente, à África e à Ásia do Sudoeste, em 1992 a Administração considera o acesso à base como «vital para a mobilidade global dos Estados Unidos para acções na esfera da OTAN e para fora da sua área»⁷, preferindo-se no ano seguinte usar a expressão «importante contribuição»⁸. A mesma qualificação foi mantida no ano de 1994⁹, para se indicar secamente no relatório de 1996 a «sempre pronta disponibilidade (portuguesa) para aceitar operações de contingência na base das Lajes nos Açores»¹⁰.

O elemento de facto que importa reter neste domínio é que a utilização das Lajes tem assumido uma importância marcante nas operações norte-americanas destinadas ao Médio Oriente¹¹. No que respeita à sua relevância para o teatro europeu, talvez seja útil citar-se o célebre negociador americano Paul Nitze que, nas suas memórias, reproduz um diálogo com o negociador soviético Kvitsinsky, o qual insistia em incluir os Açores nas negociações sobre as forças nucleares de alcance intermédio. A resposta de Nitze, que prevaleceu, foi a seguinte: «I said they were not in Europe; they were a stepping-stone between Europe and America»¹².

Os dados geográficos não se alteram todos os dias.

II. «Coincidências felizes» com alguns resultados infelizes

1. O modelo de 1983

As negociações bilaterais que culminaram nos Acordos de 1983 e 1984¹³ não vieram a introduzir qualquer alteração qualitativa nos contactos entre Portugal e os Estados Unidos da América. Mas os seus resultados moldaram as relações luso-americanas durante os dez anos que se lhes seguiram, não sendo lícito concluir que este período foi de fácil coabitação para ambas as partes. Nem se tratou, certamente, de um momento «especial» no relacionamento entre os dois países.

Do lado americano, aquelas negociações foram marcadas por um manifesto desejo de ampliação sistemática da sua presença militar em Portugal. Os Estados Unidos pretendiam não só continuar a ter acesso à base das Lajes e a outras «facilidades» nos Açores, como também se propunham construir uma estação de rastreio de satélites no marco geodésico MU (concelho de Almodôvar), a qual ficaria directamente ligada ao NORAD¹⁴.

Durante a fase negocial, a delegação norte-americana não ocultou o seu apetite por garantir o direito de acesso periódico de unidades das suas forças aéreas às bases de Beja e de Ovar, o que acabou por não se concretizar por uma evidente falta de entusiasmo do lado português. Num momento posterior, a Região Autónoma da Madeira também não foi esquecida, tendo sido estudada em 1985 a hipótese de lá colocar o MPS Eastland Squadron¹⁵, o que igualmente não se materializou.

A parte portuguesa ligou o aumento das «facilidades» pretendidas a uma avaliação dos riscos acrescidos para a segurança nacional, tendo gizado uma estratégia assente no pedido de contrapartidas financeiras. Entre os acordos

assinados em 1983 e o Acordo GEODSS concluído três meses depois, o Governo português chegou mesmo a solicitar um novo esforço de ajuda americana, ou, como refere o Embaixador José Calvet de Magalhães, um *rising trend* em relação às ajudas financeiras já estabelecidas no acordo de 1983¹⁶.

O chefe da delegação portuguesa às negociações, Embaixador Calvet de Magalhães, quantificou a ajuda que os Estados Unidos deveriam fornecer a Portugal no período 1983-1991 em «1745 milhões de dólares, dos quais 1200 milhões constituem pura dádiva»¹⁷. Os resultados alcançados situaram-se bem longe destas previsões, como se pode deduzir do quadro constante do anexo I.

Quando se fala de contrapartidas no contexto do acordo de 13 de Dezembro de 1983 que estende a presença americana nas Lajes, é também frequentemente omitido um facto muito simples: *este acordo não refere quaisquer contrapartidas*. Aliás, foi aceite durante as negociações a ideia de que entre aliados não deveria existir uma ligação entre aquilo que cada parte concede à outra, sobretudo por se tratar de um acordo de defesa (comum), antes se preferindo afirmar que poderia haver «coincidências felizes».

E de que «coincidências» se trataria? No mesmo dia foi assinado o «Acordo respeitante ao apoio fornecido pelos Estados Unidos da América para a segurança e desenvolvimento de Portugal», no qual os Estados Unidos se comprometiam a empenhar os *melhores esforços* para obterem verbas de assistência civil e militar para Portugal durante a vigência do Acordo das Lajes. Para além, obviamente, de se fixarem montantes específicos de auxílio para o ano fiscal seguinte — e só esse — nos termos que se resumem¹⁸:

- Assistência militar — 60 milhões de dólares em dádivas e 45 milhões em empréstimos com garantia governamental;
- Ajuda não militar — 40 milhões de dólares ao abrigo do Fundo de Apoio Económico (ESF) e um empréstimo avalizado a Portugal de 25 milhões de dólares, ao abrigo do Housing Guarantee Program. Precisando melhor este ponto, reiteraria, em síntese, que o Executivo norte-americano não assumiu perante o Governo português qualquer obrigação plurianual específica quanto aos níveis de assistência económica destinados a Portugal. E no que respeita ao auxílio militar não foi fixada qualquer verba por via legislativa, tendo havido um entendimento (que aquele Executivo respeitou) — não escrito nos acordos — de que a Administração faria «OS seus melhores esforços» para solicitar ao Congresso uma verba para Portugal de 125 milhões de dólares/ano, durante dez anos. *Esse montante só foi obtido em 1985.*

2. Resultados do modelo proposto

Um analista político observava, num artigo publicado em 1987, que «(...) a polémica sobre o cumprimento ou não cumprimento do conjunto

de acordos, assinados pelo Governo de Mário Soares e relacionados com a base das Lajes ou que foram tratados em simultâneo, esquece em regra um factor relevante: *provavelmente por motivos que estavam para além da possibilidade do Governo português na altura*, o certo é que o clausulado dos acordos não pode ser considerado como particularmente feliz do ponto de vista dos interesses portugueses, ainda que seja de realçar a importância do que a diplomacia portuguesa foi capaz de obter¹⁹. Como exemplo desta conclusão, o analista apontava a cláusula de «melhores esforços», notando que ela «permite às autoridades americanas afirmarem que não estão a faltar ao cumprimento do Acordo»²⁰.

Uma prova de que a parte portuguesa não se sentiu inteiramente satisfeita com os acordos que aceitou subscrever, poderá ser encontrada na introdução de uma cláusula de «salvaguarda» no acordo relativo à base das Lajes. Como explica o Embaixador Calvet de Magalhães, «a delegação portuguesa exigiu que o acordo contivesse uma cláusula de salvaguarda que permitisse ao Governo português, no caso de a Administração americana não implementar ou dar cumprimento ao Acordo, desligar-se das suas obrigações»²¹. E acrescenta: «Esta cláusula foi introduzida (...) principalmente para a hipótese de o Governo americano ficar impedido, por acto não imputável à sua vontade, de dar execução aos compromissos financeiros assumidos»²². Acresce que esta disposição poderia ser também aplicável «na eventualidade de surgir um desacordo quanto à interpretação (...) destes acordos», como é referido na troca de notas de 13 de Dezembro de 1983.

O recurso a esta disposição legal nunca foi levado até às últimas consequências, por razões políticas intuitivamente perceptíveis, mas também porque foi sempre muito difícil procurar demonstrar-se, de um ponto de vista jurídico, o incumprimento pelos Estados Unidos dos acordos em apreço.

Lisboa canalizou o seu descontentamento pelos níveis de assistência de segurança que efectivamente foi recebendo através da convocação de consultas em 1988, processo que se arrastou até ao ano seguinte²³. Em bom rigor, poder-se-ia sustentar que aquelas consultas, mais do que uma questão ligada à execução dos acordos de 1983/1984, acabaram por transformar-se numa tentativa - parcialmente bem sucedida - de renegociação desses mesmos acordos, no domínio da assistência militar americana.

Com efeito, do processo de consultas resultou a elaboração de um «pacote» militar destinado a Portugal, no qual foi incluído o programa Peace Atlantis F-16 (de aquisição de dezassete aviões de combate F-16A e três F-16B). Mas, uma vez mais, a execução dos compromissos assumidos pelos Estados Unidos ficou dependente da cláusula de «melhores esforços», não tendo sido satisfeitas as pretensões portuguesas relativamente à aquisição de outro tipo de equipamento bélico, não obstante terem constado de uma lista anexa à troca de notas

diplomáticas ocorrida em 19 de Janeiro de 1989. Das expectativas de fornecimento de material não concretizadas, constavam radares tridimensionais de defesa aérea, helicópteros ligeiros Bell UH-1H IROQUOIS, um navio hidrográfico, helicópteros de ataque Bell AH-1S HUEY COBRA e helicópteros navais KAMAN SH-2F SEASPRIT²⁴.

Nestas consultas o Governo português aceitou implicitamente uma redução da ajuda militar para cem milhões de dólares/ano, no pressuposto de que essa verba seria em regra fornecida a título não oneroso. Em termos práticos, esse objectivo foi alcançado nos anos fiscais de 1989, 1991 e 1992, tendo Portugal recebido um crédito de noventa milhões de dólares, com juros bonificados, em 1993. Em 1990, Portugal obteve uma dívida de 84,635 milhões de dólares, situada, por conseguinte, abaixo do nível acordado. Ficou também entendido que a execução do pacote poderia prolongar-se até ao ano fiscal de 1995.

Na parte da assistência económica, as consultas de 1989 trouxeram poucas alterações, das quais poderia ser destacada uma: tornou-se claro, durante as negociações, que Washington iria solicitar «montantes substanciais» somente até ao ano fiscal de 1991, por entender que nessa altura Portugal teria completado a maior parte dos seus mecanismos de transição relativos à adesão às Comunidades Europeias. Foi-nos também oferecido um novo Housing Guarantee Program, de 55 milhões de dólares, para os anos fiscais de 1989 a 1991.

Em síntese, notaríamos que no período de 1983 a 1993 foram colocadas à disposição do Governo português as seguintes verbas: dívidas militares — cerca de 779 milhões de dólares; empréstimos para a aquisição de material militar de origem americana — 255 milhões de dólares, acrescendo um serviço de dívida estimada, em 1993, em cerca de 134 milhões de dólares, o que perfaz um total aproximado de 371 milhões de dólares (até ao ano 2016, se não houver qualquer pré-pagamento ou perdão da dívida militar); verbas para treino militar nos EUA²⁵ — aproximadamente 25 milhões de dólares; Fundo de Apoio Económico — cerca de 485 milhões de dólares.

3. O caso do GEODSS

Um dos aspectos mais marcantes da execução dos acordos celebrados em 1983 e 1984, foi a não concretização do acordo pelo qual o Governo português manifestou a sua concordância quanto à instalação de uma estação da *rede* GEODSS²⁶ em território nacional. Tratava-se da primeira instalação militar em território português a utilizar pelos Estados Unidos fora da Região Autónoma dos Açores e, nessa medida, de uma reiteração da vontade norte-americana em ampliar a sua presença militar em Portugal.

Os «arranjos técnicos» para a execução deste acordo foram confiados aos Ministérios da Defesa dos dois países, tendo ficado estabelecido um

processo negocial em duas fases: uma respeitante à construção da estação, outra relativa ao seu estatuto de funcionamento.

Seria fastidioso indicarem-se aqui todos os passos de uma negociação que, inesperadamente para ambas as partes, se veio a revelar muito complexa. Tudo parecia bem encaminhado em 18 de Julho de 1984, data da assinatura *ad referendum* pelos chefes das delegações de um projecto de Acordo de Construção. Mas, em 31 de Julho do mesmo ano, as autoridades americanas apresentaram, sob a forma de comentários ao texto acordado, propostas de alterações substantivas muito relevantes. A partir daí as negociações arrastaram-se até 1988, por impossibilidade de se superarem divergências em matéria fiscal, tendo sido abandonadas por iniciativa da parte americana, cuja posição negocial se revelou demasiado rígida.

Como consequência, as verbas de assistência económica foram drasticamente diminuídas, passando de 64,81 milhões de dólares em 1987, para 32 milhões de dólares no ano seguinte e cinquenta milhões em 1989. Esta situação não configurou qualquer forma de retorsão do lado norte-americano. A explicação é bem mais simples: a atribuição de verbas para a constituição da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD) foi entendida pela Administração norte-americana como uma contrapartida ao projecto GEODSS, sendo disso indício o facto de os fundos a ela destinados terem sido apenas atribuídos a partir de 1984²⁷. Terminado o projecto GEODSS, os Estados Unidos entenderam que não se justificaria a continuação do financiamento da FLAD, embora a questão não pareça ter sido formalmente apresentada à parte portuguesa nestes termos²⁸.

4. Uma avaliação dos acordos de 1983

Os acordos concluídos em 1983, pelo Governo do Bloco Central, foram provavelmente os acordos possíveis naquele momento. Qualquer avaliação dos seus resultados em função de um critério puramente contabilístico seria falaciosa e pouco útil em termos analíticos. Num momento de expansão das despesas de defesa dos Estados Unidos, o Governo português procurou colher benefícios financeiros imediatos, os quais reverteriam, sobretudo, a favor de dois sectores que então experimentavam sérias dificuldades orçamentais: as forças armadas e a Região Autónoma dos Açores.

Aos militares portugueses, os acordos de 1983 e de 1989 trouxeram equipamentos em que tinham manifestado interesse e *que* dificilmente teriam obtido por outra via. Assim, as forças armadas receberam, entre outros materiais, as esquadras de aviões de combate A-7 CORSAIR, a esquadra de plataformas aéreas de patrulha oceânica e luta anti-submarina P-3 P ORION, as aeronaves FALCON 20, a esquadra de F-16 FALCON, equipamento para as fragatas MEKO 200 P, equipamento para a Brigada Mista Independente e mísseis superfície/ar CHAPARRAL/ /VULCAN. Deve sublinhar-se que as forças armadas manifestaram interesse específico na aquisição dos equipamentos em apreço, pelo que algumas críticas

que surgiram *a posteriori* na imprensa portuguesa, atribuídas a presumíveis fontes militares, terão que ser lidas no contexto da constante competição entre os vários ramos para a aquisição de meios. A Região Autónoma dos Açores foi outra das grandes beneficiárias daqueles acordos, na medida em que deve ter obtido, entre 1983 e 1992, cerca de 370 milhões de dólares, aplicados em larga medida em investimentos no domínio das infra-estruturas. A base das Lajes continuou a ser uma relevante fonte de emprego em termos regionais, mesmo se tomarmos em consideração os cortes no pessoal civil entretanto efectuados.

Os acordos em apreço merecem, acima de tudo, ser recordados por terem possibilitado a criação da FLAD, um projecto impulsionado pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama. Com efeito, trata-se de uma instituição pensada em termos estruturais, se devidamente analisada no contexto de um aprofundamento consistente das relações luso-americanas, as quais não deverão depender única e exclusivamente de iniciativas de natureza estatal. A FLAD poderá dar um contributo único na dinamização e diversificação dos contactos bilaterais, em domínios tão diversos quanto os da cultura — sendo que a portuguesa é uma ilustre desconhecida na América anglo-saxónica —, da educação, da ciência e da tecnologia.

A FLAD é também uma instituição *privada portuguesa*, facto significativo conhecidas que são as habituais resistências do Congresso norte-americano em financiar projectos que não sejam controlados pela Administração do seu país. Alguns equívocos que se geraram no início da corrente década, com certa repercussão pública, sobre a gestão daquela fundação, radicaram-se, de facto, na questão do seu controlo e da sua possível utilização para fins inicialmente não previstos. A resposta firme da parte portuguesa foi adequada e hoje aqueles problemas encontram-se superados.

Mas os acordos de 1983/1984, por assentarem em bases jurídicas pouco sólidas para os fins que se propunham prosseguir e por obedecerem a uma lógica algo imediatista das relações bilaterais, acabaram por produzir efeitos perversos. Desde logo, por não terem viabilizado uma relação de parceria entre os dois países, ressalvadas as devidas proporções, contribuindo para criar a impressão de que o lado português funcionava, em termos políticos, na posição de petição quase permanente dos Estados Unidos.

Introduziu-se também aquilo a que poderíamos designar pelo «princípio das recriminações anuais, uma vez que a acentuação do declínio das verbas de assistência de segurança gerou vários atritos diplomáticos, os quais se revelaram obstáculos ao desenvolvimento saudável das relações bilaterais e à expansão da cooperação para várias áreas de interesse para Portugal. A definição anual das verbas de assistência de segurança desempenhou, desta forma, o papel de involuntário barómetro do relacionamento bilateral.

Acentuou-se igualmente a dependência sentida por certos sectores das - forças armadas relativamente à aquisição de material de origem americana. Verificou-se ainda que o montante de auxílio militar não gratuito se tornou bastante avultado e que o serviço da dívida é muito oneroso. A parte portuguesa revelou também alguma incapacidade em procurar obter «offsets»²⁹, directos ou indirectos, pela aquisição de equipamento norte-americano.

Jaime Gama, Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa da Assembleia da República em 1988, definiu com muita precisão a situação em que Portugal se encontrava neste domínio, nos termos que se reproduzem: «Conferir à área da defesa uma proporção adequada no relacionamento entre os dois países, sem prejuízo de outras zonas, implica igualmente sair do círculo vicioso contrapartidas versus facilidades que, infelizmente, na prática, nos têm ilusoriamente levado a começar por pedir mais contrapartidas a troco de conceder mais facilidades, acabando depois por ceder as facilidades sem ver a totalidade das contrapartidas»³⁰.

III. O Acordo de Cooperação e Defesa

1. «Um objecto negocial crescentemente reduzido»

Quando em Janeiro de 1991 se iniciaram em Lisboa as negociações que culminaram, quatro anos e meio depois, na assinatura de um Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América, os propósitos da parte portuguesa pareciam muito claros e mesmo algo arrojados: substituir o padrão da arquitectura tradicional, que moldava o relacionamento bilateral, por um «design» inovador, susceptível de gerar entre as duas margens do Atlântico um contacto mais profundo, previsível e estável. Mais do que uma operação de imagem, o Governo português afirmava-se de facto favorável ao lançamento de bases para uma cooperação moderna, estipulando como questão prévia a satisfação pela Administração norte-americana dos «compromissos» assumidos nas consultas de 1989 em sede de transferência de equipamento bélico.

Esta anunciada alteração de atitude decorreu, naturalmente, de um longo processo de maturação. Convirá, a propósito, evocar alguns factos que condicionaram as percepções de ambas as partes no desenrolar desta negociação.

Começemos pelo óbvio. A década de 90 assistiu a um regresso implacável da História³¹ votando as certezas com que vivemos na era da «contenção» ao estatuto de peças de valor arqueológico duvidoso. A queda do «Muro» e o princípio do fim da União Soviética possibilitaram, em 1991, uma atmosfera propícia a uma repetição da batalha de Ondurman no Golfo Pérsico. Uma «Pax Americana» parecia possível, e a «Nova Ordem Mundial» preconizada pelo Presidente Bush era entendida por alguns como uma manifestação da «tentação imperial» sentida pelos «policy-makers» de Washington³². E, no entanto... os próprios Estados Unidos experimentavam dificuldades em navegar «por águas não balizadas»³³,

assim como uma visível relutância em assumir um papel internacional mais afirmativo.

Os anos 90 testemunharam o maior desinvestimento militar dos Estados Unidos desde o último conflito mundial. Centenas de bases militares foram encerradas em solo americano e no exterior, a presença militar norte-americana no teatro europeu baixou para níveis antes inconcebíveis, a base industrial de defesa sofreu um processo de transformação muito rápido – fenómenos que geraram doses maciças de desemprego. A combinação da Estratégia de Defesa Regional anunciada por George Bush³⁴ com a «Bottom-up Review» ditada pelo seu sucessor, Bill Clinton, acabou por alterar o conceito de «defesa avançada», em que assenta a teia de bases militares de que os Estados Unidos dispõem fora do seu território. Doravante, a prioridade seria conseguir manter-se uma presença militar externa eficaz com forças consideravelmente reduzidas. O Congresso aprendeu rapidamente a lição, aconselhando a Administração Bush a não só aceitar, mas sobretudo a tomar a iniciativa de desactivar, total ou parcialmente, bases no estrangeiro, sempre que o país hospedeiro demonstrasse alguma relutância em prolongar a presença americana ou apresentasse pedidos de contrapartidas considerados inaceitáveis. O Capitólio pretendia ainda favorecer o encerramento de instalações militares no exterior do país, como forma de preservar o maior número possível de bases situadas em território americano.

Mudou também a filosofia que durante décadas presidira aos programas de auxílio externo, acentuando-se a ideia de que a assistência militar deveria ser relegada para segundo plano, em benefício de programas de cariz humanitário ou destinados a fomentar a exportação de bens e serviços americanos. Foi especialmente visado o auxílio destinado aos países da Aliança Atlântica, como Portugal, sustentando um número sempre crescente de vozes no Congresso que era necessário acabar com os denominados «free lunch countries» e, sobretudo, cessar a afectação de verbas de assistência económica a países da União Europeia, já que esta não auxiliaria as regiões mais desfavorecidas dos Estados Unidos.

A inserção de Portugal na União Europeia e o grau de desenvolvimento que o país atingira em 1991, tornavam inviável e indefensável a manutenção do relacionamento com Washington dentro dos parâmetros então estabelecidos. Para além de que tal não parecia desejável, como admitiu, em 1988, o Presidente da Comissão Parlamentar de Defesa da Assembleia da República – «lenta mas seguramente, Portugal vai-se afirmando como país europeu a quem deve repugnar a posição de Estado mendigo em negociações internacionais»³⁵.

No mesmo ano, também o Primeiro-Ministro Cavaco Silva dera claramente a entender, em declarações à imprensa após um encontro com o Presidente Reagan na Casa Branca, que algo tinha de mudar nas relações entre os dois países.

Contudo, aquilo que realmente ocorreu na primeira fase das negociações em apreço – no período 1991/1992 – foi uma situação de impasse total entre as

duas delegações. Tratou-se, provavelmente, de um dos momentos mais tensos nas relações bilaterais desde os excessos revolucionários de 1975, embora as partes tivessem conseguido manter as aparências. A que se deveu o impasse? A uma insistência da parte portuguesa em prolongar os programas de assistência económica (para os Açores) e militar por mais alguns anos, o que deparou com uma posição *irredutivelmente oposta* do lado americano.

A posição portuguesa fundava-se na ideia de que era necessário fixar-se um período transitório que permitisse, de forma gradual, uma substituição da assistência financeira directa por novos projectos de cooperação. Outros factores deverão ser considerados na definição inicial da postura negocial portuguesa, podendo sustentar-se que a atitude de alguns intervenientes neste processo só muito relutantemente acompanhou a evolução política acima descrita. Nem seria de esperar um comportamento diferente, uma vez que certos sectores das forças armadas temiam vir a perder um acesso privilegiado a equipamentos tecnologicamente avançados de fabrico norte-americano, enquanto interessava a alguns meios políticos na Região Autónoma dos Açores reduzir as negociações a mais um Acordo das Lajes, que legitimasse as habituais reivindicações financeiras. No fundo, dir-se-ia que para alguns era apenas necessário que algo mudasse, para que tudo ficasse na mesma³⁶.

Foi certamente a situação de impasse atingida em 1992 que levou o Ministro dos Negócios Estrangeiros, João de Deus Pinheiro, a afirmar publicamente o seguinte: «É importante que os americanos continuem nas Lajes, mas não é fundamental. Pode ir para lá outro país. Não ficaríamos excessivamente preocupados com a saída dos americanos, mas estamos persuadidos que a continuação da permanência deles é do seu próprio interesse e da NATO»³⁷.

Estas declarações surgiram numa altura em que a redução do pessoal civil nas Lajes e a supressão das verbas concedidas a Portugal ao abrigo do Fundo de Apoio Económico constituíam já factos praticamente consumados. Um alto funcionário do Departamento de Estado disse, poucos dias depois, que insistir na via da tentativa de obtenção de auxílio económico conduziria a um beco sem saída; e fazia com que os negociadores tivessem de lidar com «um objecto negocial crescentemente reduzido». Concluiu a sua afirmação, sempre num tom casual, apontando para o precedente de retirada de forças americanas criado pela decisão de encerramento das instalações militares nas Filipinas, durante muito tempo tidas como absolutamente indispensáveis.

2. «...Uma relação pragmática, despida de preconceitos e, na medida do possível, privilegiada»³⁸

O ponto de viragem neste processo negocial, cujo sucesso parecia estar fortemente comprometido no final de 1992, viria a ocorrer em meados do ano seguinte, quando a parte portuguesa encerrou definitivamente o ciclo caracterizado pela questão das contrapartidas financeiras. Durão Barroso tinha já assumido a chefia do Palácio das Necessidades, tendo-lhe cabido, de facto, afirmar e dar um conteúdo prático à ideia de que as relações com os Estados Unidos deveriam pautar-se por *novos princípios gerais de enquadramento* e prosseguir *objectivos realizáveis*. Assumiu-se, finalmente, que o relacionamento com a única potência global tem, para um país como o nosso, uma importância que transcende a questão da utilização da base das Lajes. Daí que se tenha optado pela negociação de um acordo de natureza global com os Estados Unidos, de interesse nacional, no qual se reconheceu a importância específica de que aquela base se reveste para a economia açoreana e para o relevante número de trabalhadores portugueses nela empregados.

Num discurso proferido no American Club em Outubro de 1993, o Ministro dos Negócios Estrangeiros acentuou os seguintes pontos, no quadro da política governamental de aprofundamento das relações com os Estados Unidos³⁹:

- Portugal deseja estimular as relações «em todos os domínios, procurando evitar uma excessiva – e, quiçá, obsessiva – focagem da cooperação bilateral nas questões de segurança e defesa»;
- «Seria útil», disse, que «o nosso relacionamento deixasse de ser medido em função de variações de temperatura política associadas a um modelo baseado na aceitação de contrapartidas financeiras a troco da autorização do acesso a instalações militares»;
- Está «esgotado» o «modelo tradicional de cooperação bilateral»;
- «Pretendemos negociar um acordo de cooperação e defesa que reflecta não só as mutações operadas na situação internacional, mas também o facto de Portugal ser hoje (...) um membro de pleno direito da Comunidade Europeia»;
- Pretendia-se, sobretudo, o estabelecimento de «uma relação mais equilibrada com a grande potência americana»⁴⁰.

Na mesma ocasião, ficava também uma nota de cautela e advertência: «(...) Para que as relações bilaterais possam ser ainda melhoradas, é necessário um empenho total de ambas as partes nesse sentido (...). Marcámos bem, desde o início das negociações em curso, a posição de que não temos expectativas exageradas, procurando respeitar o princípio de que o resultado final deste exercício deverá traduzir um benefício mútuo»⁴¹.

A negociação deste Acordo de Cooperação e Defesa decorreu com o ritmo necessariamente lento que caracteriza processos desta natureza, mas sem grandes sobressaltos. No Verão de 1994, Portugal e os Estados Unidos tinham concluído na prática um acordo bilateral de uma nova geração, o qual reflectia, curiosamente, aquilo que a própria NATO se encontra ainda a debater – a abertura da relação transatlântica a outras dimensões, para além da estritamente militar.

Contudo, as negociações arrastaram-se de Julho de 1994 a 28 de Março de 1995, data em que o Acordo foi rubricado *ad referendum* pelos chefes das duas delegações, devido a uma questão ligada ao Acordo Laboral – a da definição do mecanismo de resolução de conflitos e, nesse contexto, o reconhecimento das sentenças dos tribunais portugueses. Tratava-se de uma matéria em que se confrontavam o respeito por um princípio constitucional português, como tal incontornável, com a política americana de não criar um precedente que poderia ser utilizado noutras instalações militares a que tem acesso fora do seu território. Acabou por se encontrar uma fórmula, contida no actual Art. XV do Acordo Laboral⁴², satisfatória para ambas as partes e para o interesse dos trabalhadores em apreço. O que viabilizou a assinatura, em Lisboa, pelos titulares da pasta dos Negócios Estrangeiros dos dois países, no dia 1 de Junho do corrente ano, do Acordo de Cooperação e Defesa, do Acordo Técnico e do Acordo Laboral⁴³.

Um dos elementos que caracterizou a fase final deste processo negocial foi a intensidade de contactos bilaterais a nível político. No comentário que efectuou por ocasião da assinatura dos referidos acordos, Warren Christopher notou o seguinte: «The Minister and I frequently in our earlier meetings had talked about the agreement and tried to find ways to resolve the last outstanding remaining issues and I am delighted that's now done»⁴⁴. Estes contactos permitiram, em alguns momentos, desanuviar o clima negocial e fazer avançar o processo de modo decisivo. Possibilitaram, sobretudo, uma melhor percepção dos limites de actuação de cada uma das partes e o diagnóstico precoce de potenciais áreas problemáticas para a relação bilateral, bem como o estudo de mecanismos para a sua solução.

A conclusão deste acordo, o primeiro desta natureza negociado desde o restabelecimento da democracia em Portugal visto que vigorava o Acordo de Defesa de 1951, foi também acompanhada de um subtil ajustamento no discurso político oficial. Parece significativa a seguinte afirmação do Ministro dos Negócios Estrangeiros: «O acordo (...) reflecte o tipo de relacionamento que desejamos manter com a única potência global que sobreviveu à Guerra Fria: uma relação pragmática, despida de preconceitos e, na medida do possível, privilegiada»⁴⁵. Acrescentou que «cooperar implica a existência de uma relação em dois sentidos» e, noutro passo, concluiu que este acordo coloca as relações bilaterais «num patamar politicamente superior»⁴⁶.

O que implica consenso político interno quanto aos objectivos a prosseguir neste domínio, elemento que parece assegurado após a aprovação dos acordos em apreço pela Assembleia da República, com os votos favoráveis do Partido Social-Democrata, do Partido Socialista e do Partido Popular. O que implica também uma atenção constante da parte dos seus executores, um processo de negociação praticamente contínuo nas áreas relativas à cooperação, e *vontade política efectiva*, das duas partes, de passarem das palavras aos actos. E bem verdade que as relações especiais não se afirmam, constroem-se.

3. Estrutura e elementos fundamentais do Acordo de Cooperação e Defesa

No coração do sistema estabelecido pelos acordos em apreço encontra-se a Comissão Bilateral Permanente, criada para acompanhar a execução daqueles, a qual será assistida por subcomissões para supervisão do Acordo Técnico e do Acordo Laboral. Nenhum mecanismo idêntico existia nos acordos anteriormente celebrados. Outro tanto poderá dizer-se dos seguintes instrumentos: Consultas Políticas a nível de Ministros dos Negócios Estrangeiros e Consultas Político-Militares anuais a nível de Altos Funcionários. As primeiras revelaram-se particularmente difíceis de conseguir, porque os Estados Unidos não aceitam em regra assumir compromissos que vinculem o Secretário de Estado. O Acordo de Cooperação e Defesa e a Acta Final não especificam programas de cooperação, tendo-se preferido identificar áreas temáticas de actuação, de que destacaria as seguintes: defesa, ciência e tecnologia, relações económicas e comerciais. Da agenda de cooperação fazem também parte os domínios que se enunciam:

- A cooperação político-diplomática, que poderá iniciar-se a partir de Outubro na área consular, de interesse para os emigrantes portugueses nos Estados Unidos;
- A cooperação na luta contra o terrorismo internacional e o tráfico de drogas;
- A cooperação entre os serviços de informação dos dois países;
- A cooperação trilateral em África, estando já o Governo português a colaborar com *Washington* no estudo da resolução de conflitos naquele continente e no fornecimento de material militar a Moçambique. Aliás, no que respeita ao último ponto, os bons resultados gerados pela colaboração *intensa* com os Estados Unidos na questão angolana, que resistiu a múltiplos testes difíceis, não deixaram certamente de influenciar a predisposição de Durão Barroso no sentido de estudar formas de trazer para o diálogo político bilateral temas de interesse para *Washington* e Lisboa, aos quais Portugal poderá emprestar um contributo único. «Ser útil» é uma expressão chave nos meios políticos americanos e a via de se conseguir captar a sua atenção para questões de impacto político.

Chester Crocker ilustra bem este aspecto, no modo como expõe a cooperação luso-americana (e também da União Soviética) no processo de paz de Angola, tecendo o seguinte comentário sobre o significado dos Acordos de Paz para Portugal: «It was also time for a fresh start for Portugal in Africa; peace would open a vast, constructive potential between these peoples tied by language, blood and culture»⁴⁷. E reconhece que, não obstante nenhum país estar melhor colocado do que Portugal para pôr termo à agonia de Angola, Durão Barroso «não precisou de ser recordado» que Lisboa necessitaria do apoio dos Estados Unidos – e da URSS – para prosseguir aquele objectivo.

Esta cooperação bilateral sobre questões africanas foi informalmente institucionalizada em Setembro de 1994, durante a visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros a *Washington*, tendo-se realizado em Março deste ano, em Lisboa, uma segunda sessão de consultas. Um mecanismo idêntico foi criado para lidar com os temas relacionados com a América Latina.

No que respeita à cooperação militar, ela passará a processar-se em moldes potencialmente mais interessantes para as forças armadas portuguesas, incluindo treinos conjuntos, acções no domínio da indústria de defesa e a realização de cursos de instrução e aperfeiçoamento. A Administração americana concordou ainda em fornecer ao Governo português armas e equipamento militar no valor de 173 milhões de dólares, para cumprimento integral dos compromissos assumidos nas consultas de 1989.

Nesta moderna agenda de cooperação, a situação particular dos Açores não foi ignorada. Com efeito, encontram-se previstos programas de cooperação que poderão beneficiar a Região Autónoma em várias áreas de interesse por ela identificadas, tais como: a agricultura, o ensino superior, a protecção do meio ambiente, a promoção do turismo e a segurança social. Prosseguirá também o programa de supressão do escaravelho japonês, tendo-se comprometido os Estados Unidos a facilitar o fornecimento de bens e serviços localmente protegidos ao contingente estacionado nas Lajes, assim como a promover e facilitar a importação de produtos açoreanos.

O Acordo Laboral acabou também por trazer melhorias significativas à situação dos trabalhadores portugueses nas Lajes, de que salientaríamos quatro casos: a) foi pela primeira vez aceite o princípio da não colocação de cidadãos americanos em postos de trabalho anteriormente ocupados por portugueses; b) verifica-se uma nítida aproximação às soluções da lei portuguesa no que respeita à cessação do contrato de trabalho (o acordo anterior permitia despedimentos sem justa causa); c) o valor das sentenças dos tribunais portugueses não é questionado pelos Estados Unidos, tendo sido fixado um mecanismo de concertação política para garantir a efectiva produção dos seus efeitos; e, d) foi alargada a possibilidade de os trabalhadores portugueses poderem recorrer aos tribunais.

A Região Autónoma dos Açores foi consultada de acordo com as disposições constitucionais em vigor, pelo que dificilmente se compreende — a não ser por motivos de política interna da própria Região — o voto de protesto da sua Assembleia Legislativa, no final de Março deste ano. A participação do Governo Regional foi tão intensa que, na primeira fase das negociações, foi frequente o seu representante prestar declarações à imprensa após cada ronda negocial, numa excepção clara à regra estabelecida de que tal procedimento somente poderia ser adoptado pelos chefes das respectivas delegações.

Uma palavra ainda para mencionar que consta da Acta uma referência, inédita, à questão da emigração, conquanto não se tivesse conseguido da Administração americana mais do que o compromisso genérico de «examinar atentamente as estatísticas dos vistos em Portugal e a manter-se em contacto com o Congresso, na expectativa de que as circunstâncias evoluam de forma a permitir progressos nesta matéria». Aqui *está* uma questão que a parte portuguesa não deixará, presumivelmente, de seguir com a maior atenção no contexto dos instrumentos estabelecidos para execução dos acordos.

Em todos os casos descritos, caberá em primeira linha à Comissão Bilateral Permanente dar um conteúdo prático a um acordo que, antes de ser de Defesa, foi concebido como um Acordo de Cooperação. Nesta tarefa, será fundamental associar-se aos mecanismos de cooperação elementos da sociedade civil, por forma a superarem-se certos atavismos da parte portuguesa que, frequentemente, levam a identificar a palavra «cooperação» com iniciativas de natureza estatal. O essencial é que uma necessária mudança de atitude não seja contrariada por uma eventual tentativa de execução deste acordo de forma burocrática, rotineira e sem imaginação. Uma atitude desse tipo seria fatal ao espírito subjacente aos textos acordados.

4. Perde Portugal soberania?

A pergunta, provavelmente, teria sido melhor colocada em 1951, quando Portugal assinou o Acordo de Defesa com os Estados Unidos. *Se é que* ela algum dia fez sentido. De qualquer modo, a lógica de acordos desta natureza para Portugal é bem clara: aumentar, não diminuir, a capacidade de o país se defender contra qualquer ameaça de origem externa.

Certa imprensa sustentou que Portugal tinha perdido poder negocial e, de modo implícito, diminuído a sua soberania, ao aceitar encarar favoravelmente eventuais pedidos de utilização da base das Lajes por forças americanas, para a realização de operações decorrentes de decisões tomadas no âmbito de outras organizações internacionais de que ambos os países sejam membros, «desde que tais decisões tenham sido apoiadas por Portugal»⁴⁸.

E o que faz sentido. Esta disposição radica-se no objectivo de política externa de aproximação real às grandes organizações internacionais de que Portugal é membro, como as Nações Unidas. Constitui também uma via fácil de o país obter bons dividendos em Washington, em especial junto do Congresso, por demonstrar uma vontade inequívoca portuguesa de participação nas operações internacionais de paz.

A propósito de soberania, não devemos ignorar o facto de Portugal tender a ser visto em Washington como um país crescentemente «europeu», cuja capacidade de actuação autónoma, sobretudo para operações fora da área da NATO, poderá ser estrangida por posições assumidas pelos Quinze, mesmo quando contrárias aos interesses americanos⁴⁹. Não somos já

taken for granted, embora possamos ser vistos como um amigo constante, o que só poderá redundar em benefício para o país, desde que actue com prudência e muito realismo.

IV. Notas finais

O Embaixador João Hall Themido regista, nas memórias que recentemente publicou sobre a década em que serviu na Embaixada em Washington, o «injusto (...) silêncio» a que «Portugal e os seus políticos» foram votados nas memórias de vários «decision-makers» anglosaxónicos. Nota que é «uma situação que tem reflexos nas relações luso-americanas»⁵⁰, acrescentando que «o nosso país constituiu sempre um problema menor para os Estados Unidos»⁵¹. Tudo isto é verdade. Mas, apesar disso, talvez seja menos nocivo para Portugal não ter uma imagem nítida naquele país, do que manter uma má imagem, como sucedeu até 1974, situação que deixou marcas ainda visíveis nos círculos restritos norte-americanos que seguem assuntos ligados ao nosso país.

Daí a necessidade de continuarmos a dar passos que contribuam para reescrever a imagem de Portugal nos Estados Unidos, mostrando que somos um país antigo mas rejuvenescido, decididamente europeu, pró-NATO, com uma economia dinâmica e politicamente empenhado na defesa de certos valores – democracia, direitos humanos, pluralismo político – bem como um aliado estável da nação norte-americana. Um aliado também exigente quando necessário, com disponibilidade para colaborar, na medida das suas possibilidades, na resolução de problemas internacionais de interesse para os dois países⁵².

Em síntese, deveremos investir nesta relação sem expectativas inflacionadas quanto aos resultados, e teremos que *saber esperar* quando as circunstâncias o aconselharem. Aquilo que há que ter bem presente, por um lado, é a noção de que os elementos que condicionam o modo como Washington tende a olhar para Portugal – em que vêm um país estável mas relativamente periférico, com uma economia em fase de modernização e com interesses específicos na área da política externa – não sofrerão qualquer alteração, o que prenuncia uma fase de estabilidade no relacionamento bilateral. Por outro lado, não se deve perder de vista o facto de a política dos Estados Unidos em relação a Portugal decorrer de imperativos de natureza global.

Usando a linguagem com que iniciámos esta reflexão, notaríamos que o Acordo de Cooperação e Defesa não é, em si mesmo, uma fórmula química que atraia Lisboa e Washington de forma irresistível. Os decisores políticos portugueses e os diplomatas que executaram as suas decisões nesta matéria⁵³ agiram certamente com uma grande dose de realismo, sabendo que o papel do Acordo é, antes e acima de tudo, o de apontar vias...

Será que as duas partes no Acordo de Cooperação e Defesa têm exploradores suficientemente ousados para as desbravar?

Anexo I Auxílio financeiro dos EUA a Portugal

(em milhões de USD)

Ano fiscal	Dádiva militar	Crédito militar	Dádiva Açores/FLAD	Treino IMET
1983	37,5	52,5	20	2
1984	60	45	40	2,888
1985	70	55	80	2,5
1986	66,99	10	76,56	2,297
1987	80	-	64,81	2,55
1988	80	2,5	32	2,55
1989	100 ¹	-	50	2,55
1990	84,635	-	40	2,6
1991	100	-	42	2,6
1992	100	-	40	1,75
1993	173 ²	90 ³	-	1,2

1 Este montante, que se manteve até ao ano fiscal de 1992, traduzia o entendimento alcançado nas consultas de 1989 e destinou-se ao financiamento parcial do programa de aquisições dos aviões F-16 para a FAP.

² Valor total do equipamento excedentário a ser transferido para Portugal, conforme acordado em Junho de 1993. Esta «dádiva» encerrará definitivamente o «contencioso» entre os dois países relativo a auxílio norte-americano.

³ Crédito com juros bonificados utilizado para a prossecução do programa «Peace Atlantis» (F-16).

NOTAS

¹ De certa maneira, o Acordo para Evitar a Dupla Tributação e a Evasão Fiscal, assinado em Washington no dia 15 de Setembro de 1994, por Durão Barroso e Warren Christopher, após cerca de três décadas de negociações, constitui outro dos elementos fundamentais na construção de uma estrutura formal de suporte à ligação entre os Estados Unidos e Portugal.

² Cf., Direcção-Geral do Comércio Externo, *Comércio Internacional*, Série Mensal, 1994, Janeiro a Dezembro, p. 6. Tais percentagens representam, respectivamente, cerca de 152 e de 160 milhões de contos, sendo os Estados Unidos o sexto parceiro comercial de Portugal.

³ Cf., Direcção-Geral do Turismo, «Análise de Conjuntura», Boletim n.º 12, Janeiro/Fevereiro 1995, p. 9.

⁴ Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Abril de 1995, quadros C.3.2.1 e C.3.2.5, pp. 146 e 149.

⁵ Por exemplo, num recente estudo publicado pelo Pentágono, com o sugestivo título *United States Security Strategy for Europe and NATO*, lê-se, no curto capítulo dedicado às relações bilaterais (pp. 17 a 20), o seguinte: «Similarly, Italy's decision to allow US forces unlimited use of its military facilities during the Gulf War greatly contributed to our success there, as did Spain's provision of essential logistical support and Portugal's willingness to permit broad access to military facilities at Lajes Air Base in the Azores». Trata-se da única referência a Portugal neste contexto, num capítulo em que a expressão «relação especial» é reservada àquela que os Estados Unidos mantêm com o Reino Unido. No mesmo capítulo, a Alemanha é considerada um «parceiro crucial dos Estados Unidos», a Turquia é indicada como um «formidável aliado americano» e é valorizada a posição estratégica da Grécia. O relatório cita ainda os países escandinavos, a França, a Bélgica e os Países Baixos, antes de referir Portugal nos termos indicados.

⁶ *Congressional Presentation for Security Assistance Programs, Fiscal Year 1991*, p. 238.

⁷ *Congressional Presentation for Security Assistance Programs, Fiscal Year 1992*, p. 258.

⁸ *Congressional Presentation for Security Assistance Programs, Fiscal Year 1993*, p. 284.

⁹ *Congressional Presentation for Security Assistance Programs, Fiscal Year 1994*, p. 294.

¹⁰ *Congressional Presentation Foreign Operations, Fiscal Year 1996*, p. 384. A tradução talvez fique aquém da frase em língua inglesa, que se reproduz na parte útil: «...ever ready willingness to host contingency operations at Lajes Air Base in the Azores».

¹¹ Atente-se na utilização desta base no contexto das operações «Escudo do Deserto» e «Tempestade do Deserto», no decurso da crise no Golfo Pérsico.

¹² Paul Nitze, *From Hiroshima to Glasnost*, Nova York: Grove Weidenfeld, 1989, p. 382.

¹³ Esses acordos eram: o Acordo por troca de notas de 13 de Dezembro de 1983, relativo à extensão, até 4 de Fevereiro de 1991, de facilidades concedidas nos Açores a forças norte-americanas ao abrigo do Acordo de Defesa de 6 de Setembro de 1991 e instrumentos subsequentes; o Acordo por troca de notas de 13 de Dezembro de 1983, respeitante ao apoio fornecido pelos Estados Unidos da América para a segurança e o desenvolvimento de Portugal; o Acordo por troca de Notas de 27 de Março de 1984, pelo qual o Governo português manifestou a sua concordância de princípio sobre a instalação em Portugal de uma estação de rastreio de satélites, conhecida pela designação GEODSS («Ground-Based-Electro-Optical-Deep-Space-Surveillance System»); o Acordo Técnico de 15 de Março de 1984; e o Acordo respeitante ao emprego de cidadãos portugueses pelas forças americanas na Região Autónoma dos Açores, de 9 de Outubro de 1984.

¹⁴ Este acrónimo designa o «North American Aerospace Defense Command».

¹⁵ MPS significa «Maritime Prepositioned Ships», consistindo no pré-posicionamento de material bélico a bordo de navios que, integrados em esquadras de quatro e cinco unidades – num total de três, localizadas no Índico (Diego Garcia), no Pacífico Central (Hawaii) e no Atlântico Norte e Oriental – armazenam equipamento e abastecimentos necessários para sustentar a operação de uma brigada de fuzileiros navais, com aproximadamente quinze mil

homens, durante trinta dias. Cf., a propósito, *The Modern US War Machine*, Nova York: Crown Publishers, 1987, p. 85.

¹⁶ J. Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos da América – relações no domínio da defesa», *Estratégia*, n.º 3, Primavera de 1987, p. 48.

¹⁷ *Idem*, p. 49.

¹⁸ Auxílio militar – dádivas no montante de 37,5 milhões de dólares e empréstimos com garantia governamental no montante de 52,5 milhões de dólares.

¹⁹ José Miguel Júdice, «Portugal-EUA – Esforços, Cuidados e Interesses», *Semanário*, 17 de Outubro de 1987.

²⁰ *Idem*.

²¹ J. Calvet de Magalhães, *op. cit.*, p. 51.

²² *Idem*, ao mencionar os «compromissos financeiros» Calvet de Magalhães teve certamente em mente o espírito da lei, e não a sua letra.

²³ O processo de consultas foi utilizado noutra ocasião, em 1986, para a resolução de um diferendo suscitado pela preterição irregular da Sorefame no concurso público para a adjudicação do «Pol Tank Farm» (depósito de combustíveis) nas Lajes. Conseguiu-se, então, que fosse paga uma indemnização àquela empresa.

²⁴ Os helicópteros navais acabaram por ser substituídos, por iniciativa portuguesa, por outros de origem britânica (do tipo «Westland Sea Linx»). Foram patentes, em Washington, os esforços frenéticos da parte do Senador Christopher Dodd, do Connecticut, Estado onde aqueles helicópteros eram fabricados, no sentido de convencer a parte portuguesa a manter a orientação inicialmente prevista. O Pentágono também enveredou pelo mesmo caminho, mas o Governo português não vacilou na aquisição das aeronaves britânicas, tecnologicamente mais evoluídas, segundo a opinião de vários peritos então consultados.

²⁵ Concedidas ao abrigo do programa «International Military, Education and Training» (IMET).

²⁶ Sobre o significado da designação GEODSS, cf. nota 13 supra.

²⁷ Estimou-se, na fase negociada, que a FLAD deveria receber 150 milhões de dólares, tendo acabado por obter 113 milhões de dólares. Refira-se ainda, sobre a conexão FLAD/GEODSS, que o acordo de 13 de Dezembro de 1983 relativo ao apoio a fornecer a Portugal limitava-se a indicar que, citamos, «o Governo português tenciona dar seguimento a projectos para criação de uma fundação luso-americana para o desenvolvimento».

²⁸ No contexto do GEODSS, parece-nos ainda de mencionar que a parte portuguesa manifestou interesse num apoio prestado pelos Estados Unidos a projectos de infra-estruturas para a região de Almodôvar. A Administração norte-americana não assumiu qualquer compromisso nesse sentido, para além da oferta de disponibilidade para examinar eventuais propostas.

²⁹ A procura de «offsets» teve verdadeiramente lugar somente após as consultas de 1989, no quadro do programa de aquisição das aeronaves F-16 Falcon.

³⁰ Num artigo publicado na edição de 20 de Fevereiro de 1988 do *Expresso*, com o título «Relações com os EUA: o Desafio da Complexidade».

³¹ Faz-se aqui uma citação indirecta da frase «History, when it returned, was unforgiving», de David Remnick, *Lenin's Tomb*, Nova York: Random House, 1993, p. 51.

³² Robert W. Tucker e David C. Hendrickson, *The Imperial Temptation – The New World Order And America's Purpose*, Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

³³ A expressão «unchartered waters» tornou-se uma das repetições mais frequentes do discurso oficial da Administração Bush sobre política externa.

³⁴ Num discurso na Academia da Força Aérea em Colorado Springs, proferido em 2 de Agosto de 1990, o que coincidiu com o início da intervenção militar iraquiana no Koweit. Em Março de 1992, o Secretário da Defesa informava a Câmara dos Representantes que, na esteira da doutrina Bush, a Administração havia «repensado do zero» as necessidades militares do país.

³⁵ Jaime Gama, *art. cit.*

³⁶ A mesma atitude impediu que se explorasse devidamente uma ideia apresentada pelos Estados Unidos de criação de uma fundação para os Açores, em moldes idênticos aos da FLAD, cujo orçamento resultaria da afectação para o efeito das duas últimas verbas de assistência económica destinadas a Portugal (nos anos fiscais de 1991 e 1992).

³⁷ Esta citação faz parte do artigo intitulado «Deus Pinheiro avisa EUA: há mais quem queira as Lajes», assinado por José Vegar e publicado na edição de 4 de Abril de 1992 do *Semanário*. Na mesma edição, Vegar assinava um artigo intitulado «Lajes: Portugal admite ruptura».

³⁸ Excerto de uma intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, na Assembleia da República, no dia 22 de Junho de 1995, por ocasião do debate que aprovou o Acordo de Cooperação e Defesa e seus anexos.

³⁹ José Manuel Durão Barroso, *A Política Externa Portuguesa 1992-1993*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática, 1995, p. 99.

⁴⁰ Ideia no essencial coincidente com a de Jaime Gama que, no artigo acima citado, afirma a necessidade de tornarmos a «relação mais equilibrada, assente em objectivos conjuntos e não no exclusivo interesse de uma das partes».

⁴¹ *Idem*.

⁴² Que se transcreve:

«1. Para além da execução das disposições constantes do presente Acordo e do Regulamento do Trabalho, o processo de intervenção a vários níveis previsto no artigo 2.º será também observado para a resolução de conflitos que envolvam reclamações de trabalhadores.

2. A aplicação deste mecanismo deverá ser realizada de modo a salvaguardar a soberania, os sistemas constitucional e legal de cada uma das partes e os direitos dos respectivos cidadãos.

3. No caso de todas as medidas disponíveis no âmbito dos três níveis do processo bilateral se encontrarem esgotadas sem que tenha sido alcançada uma resolução para um conflito laboral concreto, e caso tal venha a ser posteriormente objecto de contestação por parte de um trabalhador português da qual resulte uma sentença judicial, Portugal e os Estados Unidos, sem intenção de proceder à reapreciação daquela sentença, reconhecem que esta situação constituiria uma questão para resolução entre os dois países, enquanto Estados soberanos, no quadro da Comissão Bilateral Permanente».

⁴³ A Acta final («Agreed Minute»), que consubstancia um acordo também vinculativo para ambas as partes, foi assinada pelos chefes negociadores no dia 28 de Março de 1995. Para além de identificar áreas de cooperação bilateral,

aquele documento especifica alguns dos domínios em que os Estados Unidos deverão agir em benefício da Região Autónoma dos Açores.

⁴⁴ Tradução livre: «O Ministro e eu falámos frequentemente nos nossos encontros anteriores acerca do Acordo e da maneira de resolver as últimas questões em aberto, e estou deliciado com o facto de o termos agora conseguido fazer». Cf., USIS, Embaixada dos EUA em Lisboa, *Transcript Remarks by the Secretary of State Warren Christopher*.

⁴⁵ Cf. nota 39 supra.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ Chester Croker, *High Noon in Southern Africa - Making Peace in a Rough Neighborhood*, Nova York: W. W. Norton, 1992, pp. 487-488.

⁴⁸ Cf. o Art. I, n.º 3 do Acordo Técnico.

⁴⁹ Cf., Ian O. Lesser, *The United States and Southern Europe After the Cold War*, P-7679 Rand Corporation, Novembro de 1990, pp. 4-5.

⁵⁰ João Hall Themido, *Dez Anos em Washington*, Lisboa: Publicações D. Quixote, 1995, p. 270.

⁵¹ *Idem*, p. 272

⁵² Bernardo Futscher Pereira- «Continuidade na Mudança. As Relações entre Portugal e os Estados Unidos», *Política Internacional*, n.º 2, 1990, pp. 5-19 - Chegou às conclusões que se transcrevem sobre o futuro do relacionamento entre o nosso país e os EUA, as quais poderíamos subscrever na íntegra: «De uma maneira geral, teremos de encarar as nossas relações com os EUA com uma nova mentalidade virada para o futuro. Teremos que ser parceiros mais activos e menos dependentes e saber levar em conta as condicionantes existentes, de modo a evitar mal-entendidos. Contribuiremos assim para preservar o bom relacionamento entre os dois países e para realizar algum do seu potencial que parece estar ainda por explorar».

⁵³ A delegação portuguesa foi sucessivamente chefiada pelos diplomatas Pedro Catarino, Vasco Bramão Ramos e Francisco de Quevedo Crespo. Ao primeiro deve-se a estruturação inicial do Acordo de Cooperação e Defesa, tendo realizado um notável exercício de negociação para o guião de que dispunha, o qual se prolongou até à sua nomeação para o cargo de Representante Permanente da Missão Portuguesa junto das Nações Unidas. Bramão Ramos foi no Palácio das Necessidades o precursor teórico, ainda como Director de Serviços da América, do modelo de acordo que se veio a alcançar, tendo-o deixado praticamente concluído aquando da sua nomeação para um elevado cargo na Comissão em Bruxelas. Coube ao Embaixador Quevedo Crespo concluir e assinar *ad referendum* este acordo, negociando, entre outros pontos, algo equivalente à definição diplomática da quadratura do círculo - i.e. o Art.º XV do Acordo Laboral. Foi, entretanto, designado como o primeiro chefe da delegação portuguesa na Comissão Bilateral Permanente. Importará também não esquecer o relevante papel desempenhado pelo Embaixador em Washington durante boa parte deste período, Francisco Knopfli.