

## **Introdução**

Apesar de Espanha e Portugal partilharem uma posição geográfica comum na Península Ibérica, raramente articularam políticas similares de defesa e segurança. O objectivo deste artigo consiste em examinar as políticas de defesa e segurança espanhola e portuguesa no contexto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e da União da Europa Ocidental (UEO). Tal como a NATO e a UEO se adaptaram às exigências da era pós-Guerra Fria, também Espanha e Portugal, no flanco sudoeste da Europa, o devem fazer. Isto é especialmente importante dada a posição geoestratégica da Península Ibérica e a sua proximidade com o Norte de África. Numa Europa mais unificada, procurando um consenso na construção de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), Espanha e Portugal não podem continuar de costas voltadas um para o outro em assuntos de defesa e segurança<sup>1</sup>.

O passado recente mostra-nos que Espanha e Portugal tiveram frequentemente objectivos de defesa e segurança conflituosos. Contudo, com o fim da Guerra Fria, que hipóteses existem hoje, e num futuro próximo, de Espanha e Portugal articularem posições comuns de defesa e segurança na Europa? Enquanto os diferentes cursos da história nos mostram como Espanha e Portugal procuraram proteger a integridade dos respectivos territórios, a sua admissão conjunta na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, significa que hoje ambos participam nas mesmas relações extra-Ibéricas. Concomitantemente, os dois Estados têm relações intra-Ibéricas mais coordenadas devido à dinâmica de uma União Europeia (UE) mais integrada. Deste modo, Espanha e Portugal terão que adoptar um novo estilo de relações bilaterais na área da defesa dado que ambos são membros da NATO e da UEO. Isto significa que, pela primeira vez na história, Espanha e Portugal são membros das mesmas Alianças. O fim da Guerra Fria na Europa e o desejo europeu de criar uma identidade coerente de segurança e defesa pode vir a marcar um novo começo nas relações de defesa Ibéricas.

Pela primeira vez, Espanha e Portugal — frequentemente já não de costas um para o outro — podem ter uma oportunidade única de cooperarem conjuntamente na coordenação da Política Externa e de Segurança Comum, no âmbito da estrutura da União Europeia e da NATO. De facto, procurarei argumentar que será do interesse de ambos fazerem-no (já para não mencionar que o será também no interesse da UE) — quaisquer que possam ser as dificuldades e os custos na obtenção dos acordos e que sérias tentativas para estabelecer consensos será

---

Este artigo é baseado no documento apresentado na Reunião Internacional da Associação de Estudos da Comunidade Europeia, que decorreu entre 29 de Maio e 1 de Junho, em Seattle, Washington, Estados Unidos.

Tradução de Ana Melo. Revisão científica realizada gentilmente pelo Brig. François Martins.

vitalmente necessário para a segurança do flanco sul europeu. Este artigo será estruturado nas seguintes partes:

- passado histórico, descrevendo quão divergentes têm sido as políticas de defesa de Espanha e de Portugal e por que motivo;
- as relações de Espanha e de Portugal com a NATO durante a Guerra Fria;
- as relações de Espanha e de Portugal na UEO e na PESC; e;
- as relações de Espanha e de Portugal com a NATO no pós-Guerra Fria.

A conclusão procurará sumarizar o que o futuro poderá conter com vista a uma maior cooperação entre Espanha e Portugal no âmbito da NATO e da UEO.

### **Passado histórico<sup>2</sup>**

Ambos, Portugal e Espanha, foram outrora poderosas potências coloniais possuindo impérios disseminados pelo mundo. No entanto, estes Estados Ibéricos, durante séculos, tiveram que lidar com o enfraquecimento do seu poder e procurar o seu lugar nas novas ordens mundiais. Apesar de Espanha e Portugal terem partilhado um percurso histórico comum nos últimos cem anos descolonização, subdesenvolvimento; instabilidade política —, levando a uma sangrenta guerra civil no caso de Espanha e longa experiência de governos autoritários, os dois Estados adoptaram diferentes políticas no que diz respeito ao modo de melhor proteger os interesses de segurança nacional. Portugal, consciente do incontestado poder do seu vizinho, adoptou historicamente uma política de segurança externa com o objectivo de diferenciar as suas acções das que Espanha estrategicamente tomou. Esta política era fácil de concretizar de forma independente pelos portugueses, dado que a Espanha, durante o curso deste século, esteve frequentemente isolada dos acontecimentos à sua volta — quer voluntariamente por razões internas, quer por imposição da comunidade internacional. A herança espanhola do antinorte-americanismo latente contribuiu também para a diferenciar de Portugal que, tradicionalmente, optou por ter boas relações com o poder naval dominante, fosse ele britânico ou norte-americano.

Portugal entrou na I Guerra Mundial, em 1916, ao lado das Potências Aliadas, enquanto que a Espanha permaneceu neutral. Os dois Estados durante a II Guerra Mundial mantiveram-se, teoricamente, neutrais apesar desta posição se ter modificado ao longo do conflito. Por exemplo, Portugal permitiu que a Grã-Bretanha, e mais tarde os Estados Unidos, usassem os Açores no início de Outubro de 1943, enquanto se proclamava «continentalmente neutral» e estabelecia mais tarde relações concretas com os Estados Unidos, que cada vez mais era a potência hegemónica em ascensão no pós-II Guerra Mundial. Por outro lado, a Espanha, durante o regime de Franco, «alterou» as suas preferências pelas Potências do Eixo,

quando após 1941 se tornou evidente que a Alemanha Nazi não ganharia a guerra. Nesta altura, Franco começou a acentuar a posição «anticomunista» do seu Estado, de modo a ganhar a confiança das Potências Aliadas. Estas divergências confirmaram-se no início da Guerra Fria, em 1949, quando Portugal se tornou membro fundador da NATO, enquanto a Espanha foi forçada a manter uma política isolacionista que implicou ter ficado internacionalmente ostracizada entre 1945 e 1953<sup>3</sup>. A política externa de Portugal tem sido tradicionalmente classificada de «atlanticista». Para alguns teóricos de geoestratégia, esta política atlântica inclui uma importante «componente africana». Mas identifica também Espanha como a maior ameaça à sobrevivência de Portugal e inclui uma aliança de defesa com as potências marítimas predominantes como vital para a segurança do Estado<sup>4</sup>. Assim, a entrada de Portugal na NATO confirmou a sua tendência histórica para fazer parte de alianças com forças externas, de modo a contrabalançar o poder de Espanha na Península Ibérica. Durante quase toda a Guerra Fria, a política externa de Portugal foi caracterizada como unilateral e, em geral, isolacionista face à política europeia<sup>5</sup>.

Curiosamente, os dois Estados procuraram estabelecer acordos bilaterais de defesa com os Estados Unidos – ainda que por razões diferentes. Portugal iniciou a relação bilateral de defesa com os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial, em Novembro de 1944, a propósito do uso das geoestrategicamente importantes ilhas dos Açores durante a II Guerra Mundial. O acordo foi prorrogado, por várias vezes, até que, em 5 de Janeiro de 1951, foi assinado um novo acordo luso-norte-americano. Este correspondia a um acordo de ajuda mútua e defesa e permitia aos norte-americanos a utilização da base das Lajes nos Açores (Ilha Terceira). A emergência da ameaça soviética forçou Salazar a reconhecer a posição hegemónica dos Estados Unidos após a II Guerra Mundial. Ser membro da NATO, e parceiro no acordo bilateral especial com os Estados Unidos, ajudou, o regime de Salazar a adaptar-se à ordem mundial do pós-1945. Esta relação bilateral especial com os Estados Unidos dentro da Aliança Atlântica garantiu legitimidade» internacional ao regime não democrático, permitindo em simultâneo a tolerância dos aliados da NATO. Em Espanha, Franco negociou com os Estados Unidos um acordo bilateral de defesa; a Pacto de Madrid, assinado em 1953, concedendo aos Estados Unidos a utilização de quatro bases militares, no território espanhol. Ao estabelecer uma relação com os Estados Unidos, Franco assegurou dois importantes objectivos. Em primeiro lugar, o acordo garantiu a França a legitimidade internacional de que necessitava para ser readmitida na família das nações, da qual tinha sido ostracizado desde o fim da I Guerra Mundial. Em segundo lugar, o acordo forneceu a Espanha um apoio financeiro de que muito necessitava, o que abriu a caminho ao desenvolvimento da economia espanhola assegurando assim a Franco uma base doméstica de apoio.

Anteriormente à revolução portuguesa de 1974, o principal objectivo em termos de segurança consistia em lutar para manter o controlo do Império colonial. Desde o princípio dos anos sessenta que as forças militares portuguesas travavam guerras na Guiné, Angola e Moçambique. A clara insistência de Portugal em manter, através da força, o Império Ultramarino — depois de muitas potências europeias terem abandonado as suas colónias — foi frequentemente criticada pelas Nações Unidas, pelos aliados da NATO e até pelos Estados Unidos. Enquanto Portugal combatia uma guerra colonial em três frentes, Espanha começou, nos anos sessenta, a desenvolver-se economicamente, a alcançar significativas taxas de crescimento, secundadas apenas pelas do Japão. Os acontecimentos de 25 de Abril de 1974 conduziram ao fim do regime autoritário de Salazar/Caetano e ao começo da descolonização. Assim que Portugal e Espanha, em meados dos anos setenta, começaram a transição para a democracia, procuraram desde logo pertencer à elite das organizações da Europa ocidental, incluindo as de cariz económico, político e de defesa. O acesso a estas prestigiadas organizações ajudaria a consolidar os novos sistemas democráticos da Península Ibérica e em simultâneo contribuiria para a concretização do objectivo de pertencer à Europa. Esta deixava assim de terminar nos Pirenéus.

Durante a maior parte deste século, Portugal manteve historicamente as costas voltadas para a Europa, dado que os Estados vizinhos — à excepção da Espanha — representavam desenvolvimento, democracia e descolonização. Com o fim da antiga ordem autoritária, em 1974, Portugal procurou estabelecer laços mais fortes com os seus vizinhos europeus. A entrada na Comunidade Económica Europeia foi vista como o meio imprescindível para ajudar a fortalecer a posição deste pequeno Estado no círculo internacional<sup>6</sup>. Para os portugueses, estabelecer relações sólidas com os Estados Unidos e com a União Europeia eram e continuam a ser objectivos complementares — não mutuamente exclusivos — para ajudar Portugal na concretização dos seus interesses na política mundial. Algumas pessoas temeram que a entrada nas organizações de elite europeias limitaria a liberdade de acção de Portugal e resultaria num gradual afastamento do mundo lusófono. Outras chegaram mesmo a temer pela sobrevivência de Portugal como entidade independente na Península Ibérica. Por outro lado, havia os que acreditavam que a entrada na União Europeia não poria em causa a vocação atlântica do Estado. Na realidade, a participação na UE alargou os horizontes da política externa portuguesa de modo a incluir uma ênfase «euro-atlântica» — uma política baseada nas raízes europeias e na postura atlântica de Portugal, apesar de não exclusivamente orientada para o Atlântico Norte. E assim que actualmente os portugueses sintetizam o seu papel na dinâmica da estrutura internacional das relações de poder entre Estados<sup>7</sup>.

Após a morte de Franco, em Novembro de 1975, a Espanha deu início a uma transição pacífica para a democracia. Liderada pela mão cautelosa do Rei Juan Carlos I e do primeiro-ministro, Adolfo Suarez, esta transição foi

conseguida através de consensos, compromissos e estabilidade. Os espanhóis não quiseram imitar o complicado e incerto percurso dominado pelo esquerdismo na mudança de regime em Portugal. Durante os dois processos de transição — sobretudo entre Março e Novembro de 1975 — a Espanha tornou-se mais importante para os Estados Unidos, ajudando a preencher funções estrategicamente importantes na Península Ibérica. Em Maio de 1975, os Estados Unidos chegaram a propor que Espanha substituísse Portugal na NATO<sup>8</sup>. O que se deveu aos problemas internos que atormentavam Portugal na altura, nomeadamente a radicalização da transição e ao domínio das forças comunistas. As relações de Portugal com os Estados Unidos ficaram em «stand-by» (caso da renegociação do acordo dos Açores) uma vez que os sucessivos governos não foram capazes de articular uma agenda coerente de política externa. Entretanto, os Estados Unidos e a Espanha renovaram a sua relação bilateral com a assinatura de um tratado em 1976. Os Estados Unidos fortaleceram com Espanha aquilo que apelidaram de «Área de Interesses Comuns» – uma área marítima incluindo Portugal, a zona do Atlântico até ao Mediterrâneo, assim como as Baleares, a Madeira e as Canárias. Este processo de normalização das relações espanholas com os Estados Unidos e a sua eventual incorporação na NATO em 1982 trouxeram novas preocupações para a segurança externa de Portugal. Surgiu imediatamente a questão de quais seriam as funções estratégicas dos dois Estados na Península Ibérica. Em Portugal deu-se início à controvérsia sobre o que se entendia como sendo a sua futura «inferioridade», dentro da NATO face a Espanha e nos seus acordos bilaterais com os Estados Unidos. Foi dentro deste contexto que Portugal reafirmou a política externa «atlanticista». Esta posição ajudaria Portugal a reafirmar a sua relação «especial com os Estados Unidos mas, mais importante ainda, serviu para diferenciá-lo de Espanha. A herança antinorte-americana espanhola impediram-na de utilizar os Estados Unidos como contrapeso a Portugal na Península Ibérica. Em vez disso, a Espanha utilizou e continuará a utilizar a opção europeia como forma de afirmar o seu poder e influência; não apenas na Península, mas também no continente<sup>9</sup>.

Aos longo dos últimos vinte anos, as posições de Portugal e Espanha nestas organizações não foram sempre semelhantes, apesar de se terem tornado cada vez mais convergentes. A parceria na União Europeia levou-os a ficarem mais próximos do que alguma vez estiveram ao longo dos séculos. Pela primeira vez desde o fim da II Guerra Mundial, estes Estados Ibéricos partilham as mesmas opções fundamentais em defesa externa e política de segurança – em especial após a entrada da Espanha na NATO. Interesses específicos bilaterais entre os dois Estados serão agora tratados dentro da estrutura multilateral. Apesar de Portugal ainda sentir necessidade de se diferenciar deste vizinho poderoso, ambos reconhecem que será no domínio europeu que os seus interesses nacionais individuais podem ser alcançados. O que significa que,

Espanha e Portugal, ambos terão interesse em comprometer-se e chegar a um consenso em assuntos vitais.

Os dois Estados possuem laços profundos com a Europa e ao mesmo tempo laços culturais e históricos com outras partes do mundo - América Latina, África, Médio Oriente e Ásia. Contudo, à medida que a Europa no seu discurso se vai tornando, mais internacional (não apenas em termos económicos), mais os objectivos de política externa de Espanha e Portugal podem ser atingidos pela União Europeia. Mais importante, estes dois Estados Ibéricos poderão encontrar mais razões para cooperar dado que ambos estão preocupados em encontrar um equilíbrio entre as prioridades da UE para leste e para sul no pós-Guerra Fria.

Estados tradicionalmente isolacionistas, começaram a aprender a coordenar as preocupações de segurança de ambos dentro da NATO: e da UEO. Em assuntos multilaterais destas instituições, ambos têm que aprender a agir de modo a satisfazerem os seus interesses individuais de segurança e defesa. Este será, num futuro próximo, o maior desafio para Espanha e Portugal.

As relações de Portugal e Espanha com os Estados Unidos assumiram novos contornos. Os Estados Unidos reconheceram a necessidade de criar uma nova estrutura de segurança europeia e aceitaram um papel mais independente por parte da UE<sup>10</sup>. Tal como ficou decidido na Declaração Transatlântica de 1995, ambos os lados concordaram em se consultar mutuamente em todas as questões importantes de economia comum; segurança e interesses políticos. Portugal e Espanha tomaram consciência de que as suas relações com os Estados Unidos se tornaram mais «multilaterais» e não mais poderão ser asseguradas apenas com acordos bilaterais de âmbito militar.

### **A Península Ibérica e a NATO durante a Guerra Fria**

Desde a fundação da Aliança Atlântica, em 1949, Portugal tem sido um membro plenamente participativo<sup>11</sup>. A inclusão na NATO ajudou este pequeno Estado Ibérico a diferenciar-se do seu vizinho da Península Ibérica. O seu principal papel na NATO tem sido o de fornecer meios (e instalações) para alguns aliados ou para a NATO em geral, incluindo bases aéreas, depósitos de combustível e de armamento, redes de comunicação, e o comando subordinado localizado às portas de Lisboa, em Oeiras. De facto, o papel de Portugal na Aliança tornou-se eventualmente mais importante - relativamente à sua capacidade — dada a ausência da Espanha na NATO e à saída da França, em 1966, da estrutura de comando militar integrado. Um aspecto interessante em relação à integração de Portugal na NATO é a de que a sua área de responsabilidade não inclui aquilo a que os portugueses chamam o «triângulo estratégico» — os Açores, a Madeira e Portugal continental. Portugal é o único Estado da NATO cujo território (terra e mar) está sob a autoridade de diferentes Comandantes Supremos Aliados. Em 1967 a NATO instalou em Portugal, baseado em Oeiras, um Comando

Subordinado (PSC), o COMIBERLANT sob as ordens do Comandante Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT). Contudo, em 1982 — coincidindo com a entrada de Espanha na NATO — o estatuto deste comando foi elevado para Alto Comando Subordinado (MSC) com a nomeação de um vice-almirante português para Comandante-em-Chefe. A designação do cargo foi alterada para Comandante-em-Chefe das Forças Aliadas na Área Ibero-Atlântica (CINCIBERLANT). Este posto tinha, anteriormente, sido ocupado por um contra-almirante norte-americano que era também o Chefe do Grupo de Assistência Militar em Lisboa.

O IBERLANT é o único Alto Comando Subordinado na Europa que não está sob o comando do Comandante Supremo das Forças Aliadas da Europa (SACEUR). Isto porque a sua principal função é a de defender o Atlântico Norte e Sul, assim como as entradas e saídas do Mediterrâneo. Assim, o comando da área de influência de Portugal na NATO estendia-se do norte de Portugal até ao Trópico de Câncer e da, costa portuguesa até cerca de quinhentas milhas marítimas. O que significa que o IBERLANT não controlava os Açores, o território português e as suas águas costeiras. Os Açores estavam na área de responsabilidade do WESTLANT, com base em Norfolk, sob o comando de um almirante norte-americano. As operações da NATO nos Açores consistiam em vigiar as actividades dos submarinos nucleares soviéticos no Atlântico Ocidental. A defesa aérea do território português é da responsabilidade do Sector de Defesa Aérea Português (POADS) que está sob o comando do Comandante Supremo das Forças Aliadas na Europa (SACEUR) através do CINCIBERLANT.

Durante os anos oitenta, os portugueses pressionaram os aliados da NATO para alterarem a área de responsabilidade do IBERLANT de modo a incluir toda a geografia do «triângulo estratégico». Na sequência da pressão portuguesa, em 1988, foram incluídos os Açores e cerca de doze milhas à volta dessas ilhas. Houve quem fizesse notar que a alteração se deveu à decisão espanhola de permanecer, na NATO, após, o referendo de 1986». O IBERLANT mantém-se sob o comando do Comandante Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT)<sup>12</sup>.

A bem sucedida integração do «triângulo estratégico» de Portugal, sob a mesma estrutura de comando da NATO, representa uma parte da tentativa de se projectar no Atlântico. No entanto, o problema da ausência militar portuguesa na área tem que ser resolvido, uma vez que é o exército e não a marinha e a força aérea que continua a ser o principal receptor de recursos e pessoal<sup>13</sup>.

Todas as elites militares e políticas estão de acordo de que o CINCIBERLANT é ainda importante para Portugal, especialmente devido a ser português o seu comandante<sup>14</sup>. A posição geoestratégica de Portugal tornou-se mais importante para a Aliança, já que nem França nem Espanha fazem parte das estruturas do comando militar integrado da NATO. A base de Oeiras era o único centro de comando da NATO na região. O que significa que, sem mérito próprio, excepto a vontade de cooperar inteiramente com a Aliança Atlântica, Portugal tinha uma grande

influência no círculo de decisões da NATO, o que noutras circunstâncias não seria o caso. Os portugueses instalaram o seu comando naval no CINCIBERLANT, aproveitando-se, assim, da localização e do moderno sistema de comunicações que Oeiras proporcionava. Esta estratégia de dualidade teve como objectivo, em caso de emergência, evitar percas de tempo em deslocações desnecessárias entre os comandos. Proporcionava melhorados e actualizados meios de comando e controlo (sem despesas adicionais para Portugal), que ambos, NATO e Portugal, podiam utilizar. Portugal recebeu também um melhor espólio militar, ficando mais envolvido nos exercícios militares da Aliança. Mesmo que, actualmente, a Espanha e França normalizassem as suas relações com as estruturas militares da NATO, Portugal manteria a vantagem de ter participado em comandos e manobras da Aliança Atlântica por mais de quarenta e cinco anos.

Alguns objectivos importantes de política externa orientaram os portugueses no reajustamento das responsabilidades nas estruturas da NATO, sobretudo desde que a Guerra Fria chegou a um inesperado fim. O mais importante prendia-se com a relação de Portugal com os Estados Unidos através do elo SACLANT. Portugal considerou a consolidação dos laços com os Estados Unidos como fundamental para contrabalançar a força económica e diplomática da Alemanha unificada assim como o «olhar» da UE para a Europa central e de leste no processo de alargamento da UE. Se o espectro da segurança europeia não parar no Atlântico, mas se se estender através do Atlântico Norte, então Portugal estará a meio do caminho e não será apenas um pequeno Estado na longínqua extremidade da Europa. Consciente de que é um pequeno Estado — sobretudo se a UE se alargar — , Portugal quer aumentar a sua influência no cenário europeu, fortalecendo as suas relações com os Estados Unidos<sup>15</sup>. Esta particularidade tornar-se-á ainda mais importante, com a reorganização das estruturas da NATO, para o próximo século, quando a Espanha e a França participarem inteiramente nas estruturas militares da Aliança. Portugal, não querendo ser ofuscado pelas potências vizinhas, claramente mais fortes, pretende ter um papel crucial através da sua posição geográfica, entre os Estados Unidos e o resto da Europa — ainda que a articulação da política externa seja mais «euro-atlântica» e não exclusivamente «atlanticista». A Espanha não foi membro fundador da NATO. De facto, argumentava-se que como o regime de Franco não era democrático, a Espanha não podia ser tomada em consideração para membro — facto obviamente omitido no caso do regime autoritário de Salazar em Portugal. A questão da integração da Espanha na NATO não foi, portanto, considerada seriamente até Franco morrer, e iniciar-se em 1975 a mudança de regime. Durante a transição para a democracia as elites políticas e militares espanholas acentuaram mais a renegociação do acordo bilateral de defesa com os Estados Unidos do que a integração na NATO.

Contudo, no princípio dos anos oitenta, o curso dos acontecimentos internos mudaria rapidamente. a maneira de pensar dos líderes políticos. Nesta altura, a Espanha passava por um conturbado período no processo



de consolidação democrática - problemas económicos, ataques terroristas diários, fundação de regiões autónomas; o crescente mal-estar entre os militares espanhóis. Após o golpe militar falhado de 23 de Fevereiro de 1981, o governo de centro-direita da União do Centro Democrático (UCD), liderado por Leopoldo Calvo-Sotelo solicitou, no fim desse ano, a integração de Espanha na NATO. Pensava-se que ao levar os militares espanhóis a participarem na Aliança Atlântica depressa estes adoptariam ideais democráticos, se submeteriam ao controlo civil e não ameaçariam novamente as frágeis instituições democráticas espanholas. Apesar de nesta altura haver um frágil consenso entre os maiores partidos o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) e o Partido Comunista Espanhol (PCE) eram veementemente contra - a Espanha tornou-se, em Maio de 1982, no décimo sexto membro da NATO<sup>16</sup>.

As eleições que tiveram lugar em Outubro de 1982 deram uma vitória maioritária ao PSOE e o primeiro-ministro Felipe González impediu imediatamente a integração de Espanha na Aliança, até ser efectuado um referendo nacional. A plataforma eleitoral do PSOE acentuou uma posição deliberadamente ambígua. «OTAN, de entrada, no» o que com o passar do tempo foi gradualmente alterado para «OTAN si dadas as exigências de *realpolitik*<sup>17</sup>. Querendo tornar-se membro da Comunidade Económica Europeia, a Espanha não podia aproveitar somente os benefícios económicos da sua integração, sem contribuir, também, para a defesa da região. Em consequência, o PSOE teve de realizar o prometido referendo em 12 de Março de 1986 depois de se ter tornado membro de pleno direito da UE - e cerca de 53 por cento dos votantes aprovaram a posição do governo<sup>18</sup>. A população apoiou a integração de Espanha na Aliança com algumas condições:

- a não integração nas estruturas militares;
- a não colocação de armas nucleares em solo espanhol; e,
- a redução da presença das tropas norte-americanas em Espanha.

Os, seguintes princípios descrevem a invulgar relação de Espanha com a NATO desde 1986 até à actualidade:

- membro de pleno direito do Conselho do Atlântico Norte;
- participação nos Grupos de Planeamento Nuclear, no Comité de Planeamento de Defesa e no Comité Militar;
- participação noutros Comités da NATO, tais como os da defesa civil e do orçamento;
- contribuição para o orçamento militar da NATO reflectindo a sua não integração nas estruturas, de comando militar; e,
- participação com as, forças da NATO nas estruturas de comando militar integrado através de um sistema de «acordos de coordenação».

O embaixador espanhol para a NATO, Jaime Ojeda (1982-1985),

considerou estes «acordos de coordenação» como uma maneira de as tropas espanholas participarem nos exercícios militares integrados da Aliança<sup>19</sup>. O que significa que a Espanha podia incorporar as suas tropas nas manobras da Aliança Atlântica, renunciando ao controlo operativo e colocando-as sob as ordens do comando da NATO. Esta estranha combinação era mais jurídica do que prática e deste modo a Espanha era plena participante nos comités de defesa da Aliança ao contrário da França<sup>20</sup>.

O governo socialista defendia que uma relação de defesa mais intensa com a Europa seria uma maneira de reduzir a dependência espanhola relativamente aos Estados Unidos. Apesar da questão NATO ter sido resolvida, o primeiro-ministro, Felipe González, começou a definir o objectivo de uma defesa europeia com base na UEO.

Espanha e Portugal entraram para a UEO em 1988. Nesta altura, González deu início a conversações bilaterais com os Estados Unidos com a intenção de superar o problema da dependência espanhola relativamente ao Estado hegemónico dominante. Em 1988 Madrid e Washington assinaram o primeiro acordo *inter pares* e os Estados Unidos começaram a reduzir o número de militares em Espanha. Em 1994 todas as bases militares norte-americanas em solo espanhol tinham sido encerradas. Espanha teve sempre dificuldade em se localizar na estrutura da NATO durante a Guerra Fria, assim como em lidar com a posição dominante dos Estados Unidos. Até agora, tinha sido permitido a Espanha continuar na NATO, nos seus moldes, os quais alguns aliados classificavam de confusos. Nos círculos da Aliança, Espanha foi frequentemente classificada como parceiro «interesseiro e obstinado»<sup>21</sup>. Com o fim da Guerra Fria, a Espanha anteviu maiores possibilidades de ter um papel mais significativo no contributo para a defesa europeia. Ficando por definir, nessa altura, como desempenhar esse papel. Tal como veremos mais adiante neste artigo, a cooperação de Portugal e Espanha será necessária para definir um papel coerente para ambos na defesa e segurança dentro das estruturas organizacionais da «nova» NATO.

### **Portugal e Espanha na União da Europa Ocidental<sup>22</sup>**

A União da Europa Ocidental foi: recentemente rejuvenescida com o objectivo de ajudar na coordenação da cooperação de segurança e defesa da UE, e de fortalecer as ligações europeias com a NATO. A UEO resultou do Tratado de Bruxelas, em 1948, cujos membros fundadores foram a Bélgica, a França, o Luxemburgo, a Holanda e a Inglaterra. Os Acordos de Paris, em 1954, reviram o Tratado de Bruxelas - depois do qual se passou a designar União da Europa Ocidental —, o que permitiu a integração da Itália e da Alemanha Ocidental. Com a consolidação da posição dos Estados Unidos na NATO, durante a Guerra Fria, coube à Aliança Atlântica e não à UEO a responsabilidade plena da defesa colectiva ocidental. Contudo, entre 1954 e 1973, a UEO adoptou uma

postura política para ajudar na coordenação das relações entre a Comunidade Económica Europeia e a Grã-Bretanha. Após a integração da Grã-Bretanha nesta, em 1973, o papel da UEO foi substancialmente reduzido. Voltou somente a ter maior importância em 1984, como forma de auxiliar na definição de uma identidade europeia de segurança e na harmonização gradual da política de defesa dos Estados-membros. O Tratado da União Europeia (TUE), assinado em 1991, em Maastricht, designou a UEO como o braço armado da UE e parte fulcral do II Pilar do Tratado, na Política Externa e de Segurança Comum<sup>23</sup>. Hoje, a UEO tem duas funções a desempenhar: ser o braço armado da UE e o pilar europeu da NATO.

Uma vez que Espanha e Portugal não eram membros da Comunidade Económica Europeia, não lhes foi proposto a integração na UEO. No entanto, logo após a sua entrada na Comunidade Económica Europeia, optaram por aderir à União da Europa Ocidental: Os tratados de adesão foram assinados em 14 de Novembro de 1988 e ratificados, finalmente, em 27 de Março de 1990. Na perspectiva europeia, o fim da Guerra Fria traria um novo fôlego à UEO. Na Conferência de Lisboa, em 1995, a UEO decidiu a instalação de um Estado-Maior militar permanente em Bruxelas. Assim, apesar de a UEO não ter um exército permanente, tem acesso a unidades operacionais. Estas incluem duas forças, uma de brigadas ligeiras, a Força Europeia de Reacção Rápida (EUROFOR) e a outra de unidades navais, a Força Marítima Europeia (EUROMARFOR). Em caso de emergência, as forças da UEO seriam compostas por unidades retiradas das forças nacionais. A EUROFOR e a EUROMARFOR são «consideradas... como prioridade» para a UEO (forças disponíveis para a UEO-FAWEU) para operações em áreas de gestão de crises, assistência humanitária, manutenção da paz — as chamadas missões de Petersberg<sup>24</sup>. Quer Espanha, quer Portugal participam nestas forças. A NATO pode também, se necessário, recorrer a estas forças. No passado, as acções colectivas conjuntas da UEO foram limitadas e de pouca importância. Por exemplo, o tratado da UEO, sanciona acções concertadas fora da área de operações da NATO. Navios da UEO foram enviados para o Golfo Pérsico em 1987-1988 para garantir a liberdade de navegação, e para limpar a área de minas. Os Estados Unidos apoiaram esta missão e esperou-se que a UEO adquirisse então uma nova autoridade e prestígio internacional. Esta expectativa está ainda por realizar. Quando estourou a crise jugoslava em 1992, a UEO não reagiu. Seguiu as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e enviou unidades marítimas para o Mar Adriático, como reforço do embargo militar contra as antigas repúblicas jugoslavas e para garantir o embargo económico contra a Sérvia-Montenegro. Contudo, estes esforços «militares» pouco contribuíram, em mais de três anos, para o término da guerra no quintal europeu. Apesar das tentativas da UE para fortalecer a UEO, é evidente que, mesmo depois do fim da Guerra Fria, os europeus (seja na NATO ou

qualquer outra organização intergovernamental) ainda viam os Estados Unidos como líderes em assuntos de defesa regional.

Foi contra esta realidade que um teórico militar espanhol expressou a suas reservas sobre as iniciativas da UEO.

«Existem três problemas básicos que a, questão da UEO levanta e sobre os quais é essencial reflectir:

- existe falta de definição institucional no que diz respeito à sua natureza, aos seus objectivos, à sua capacidade e às suas relações com as restantes organizações que formam a estrutura da segurança europeia;
- é extremamente limitada politicamente, uma vez que não pode decidir sobre grandes questões de segurança; e,
- sofre de limitações militares que a incapacitam para qualquer acção sem o apoio da NATO e dos Estados Unidos»<sup>25</sup>.

Estas limitações são compreensíveis dado que a maioria dos Estados europeus — incluindo a França estão de acordo que a NATO se deve manter o principal instrumento de defesa colectiva na Europa. No entanto, a maioria dos Estados quer que a UEO um dia assuma essa responsabilidade. E este é o problema: enquanto a NATO for poderosa e os norte-americanos estiverem na disposição de defender a Europa, os Estados-membros da UE não tomarão iniciativas capazes de construir uma UEO forte, credível e independente. Esta questão tornou-se ainda mais problemática, uma vez que os Estados-membros querem diminuir e não aumentar as despesas governamentais - sobretudo na área da defesa. Se os membros da UE desejam ter uma organização de defesa independente da NATO, terão que despender mais fundos. Os Estados da União Europeia estão também tentando organizar o relacionamento entre a UEO e a UE. A definição clara e objectiva desta articulação será muito importante, dado que o Tratado de Bruxelas da UEO expira em 1998. Em 1990 os membros da UEO debateram seriamente a questão da fusão entre a UE e a UEO. Já foi proposto que as competências da UEO fossem absorvidas pela UE. Nessa altura, os membros da UE estavam em fase de negociações finais do Tratado de Maastricht, o qual incluiria um II Pilar e o desenvolvimento de uma Política Externa e de Segurança Comum. Alguns membros acreditam que a UEO possa, um dia vir a ser o braço armado da União<sup>26</sup>. Porém; surgiram entre os membros algumas divergências sobre as características inerentes da UEO tornar-se-ia uma instituição supranacional, tal como a UE, ou poderia manter-se intergovernamental? Na sua qualidade de pequeno Estado e na tentativa de manter os seus próprios interesses, Portugal optou continuamente por manter a UEO intergovernamental, preservando assim o princípio «um Estado, um voto». Em oposição, a Espanha não escondeu a sua aspiração a grande protagonista europeu lutando para elevar a UEO a instituição supranacional.

Outras questões se encontravam também em discussão, a Grã-Bretanha, a Holanda, a Dinamarca, Portugal e a Irlanda, temendo o enfraquecimento da NATO e do compromisso norte-americano de defender o continente europeu, rejeitavam a integração da UEO na UE. Queriam fortalecer as relações entre a Aliança, e a UEO enquanto que, ao mesmo tempo, manteriam a autonomia organizacional da UE. Estes Estados rejeitaram a ideia de fazerem da UEO um órgão executivo da UE, implementando as decisões tomadas pelo Conselho - sobretudo se os poderes de veto fossem retirados. Por outro lado, a Alemanha e a França eram a favor da integração gradual da UEO na estrutura institucional da União. A Espanha apoiava, em geral, a iniciativa franco-alemã, ainda que com algumas restrições. Madrid pretendia fortalecer o papel de defesa da UE através de um processo de decisão mais flexível (isto é, votação por maioria qualificada e não por unanimidade como queriam os portugueses) e da atribuição ao Conselho Europeu de uma função eminente, a de definir a PESC. Consequentemente, os portugueses começaram a tomar atitudes relutantes em relação à elaboração da PESC<sup>27</sup>. Surgiu então, na UE, uma divisão entre «europeístas e atlanticistas». Mais algumas divergências surgiram durante o debate contínuo entre os grandes e pequenos Estados da UE. Por exemplo, Portugal pretendia que todos os Estados fossem iguais na PESC, o que levaria a um quórum específico de Estados-membros, que teriam que concordar entre si para implementar uma «acção conjunta», segundo o artigo J.3 do Tratado. Porém, o líder espanhol, Felipe González, apresentou, em 1993, uma proposta para a criação de um directório incluindo os maiores Estados da UE, o que lhe valeu o título de «de Gaulle do sul». Em especial, esta acção ilustrava a vontade de Espanha em ser um grande Estado — sobretudo para com o seu vizinho Ibérico. Nesta matéria, Espanha e Portugal estão em desacordo. Os dois Estados tudo farão para impedir a sua marginalização política na UE mas, dificilmente, entrarão em alguns acordos. Ambos querem estar no centro da União como prova da sua vocação europeia.

Contudo, para a Espanha e Portugal, tornar-se-á mais difícil garantir a sua plena participação em todas as áreas da UE — política, económica, monetária, de defesa, judicial, etc. A medida que esta se torna mais diferenciada, Espanha e Portugal devem empenhar-se para continuarem o processo de integração em todas as suas diversas vertentes. Uma vez que os dois Estados Ibéricos se consideram «europeístas» — ainda que de maneiras diferentes — tal pode levar à decepção e a uma redefinição do seu papel e da sua posição na Europa e, talvez, possa condicionar a sua participação nas políticas comuns de segurança e defesa.

Apesar das evidentes divergências, os Estados da UEO/UE passaram a reunir-se em «conferências intergovernamentais» (CIG's) sobre a União Política, com o objectivo de resolver estas diferenças. A primeira convocatória oficial foi feita em Roma, em Dezembro de 1990. Nessa altura, acordou-se que a UE respeitaria as ligações com a Aliança Atlântica,

assim como as posições externas tradicionais de alguns Estados-membros (por exemplo, a neutralidade da Irlanda e da Áustria). A discussão iniciou-se com o conceito de «assistência mútua», prosseguindo com o futuro estatuto da UEO. Naquela altura, os membros da UE viam a UEO como o «canal de cooperação entre a União Política e a NATO»<sup>28</sup>. Tradicionalmente, os líderes espanhóis estiveram sempre ao lado dos Estados que pretendiam uma Política Externa e de Segurança Comum como expressão da União Europeia — «os integracionistas» — e não ao lado daqueles que defendiam um acordo de Estados soberanos para a coordenação da política externa — os «cooperantes» — como os portugueses. Com o alargamento da UE, quando da entrada da Áustria, da Suécia e da Finlândia, a Espanha defendeu o aprofundamento das instituições da UE, sobretudo em termos da PESC. Várias razões levaram a esta posição:

- aumentar a eficiência e a coesão (entenda-se maior coesão económica e social);
- garantir a democracia e a eficácia (sublinhar a natureza democrática das instituições e preservar o peso político relativo dos Estados-membros); e,
- providenciar a capacidade de iniciativa nas relações internacionais (criar a PESC)<sup>29</sup>.

A Espanha via a criação da PESC como contrapartida ao processo de alargamento. Mais importante, com o fim da Guerra Fria a Espanha considerou necessário que a UE criasse órgãos de defesa que lhe permitissem por si resolver as crises, sobretudo tendo em conta o falhanço da Europa na antiga Jugoslávia. A Espanha via o alargamento da UEO como possível e desejável, mas devendo «ser orientado pela noção de convergência para a UE»<sup>30</sup>.

Enquanto os espanhóis consideravam a Europa como o modo de preencher a sua agenda de defesa e segurança, os portugueses consideravam os Estados Unidos como factor crucial para manter o equilíbrio e a segurança intereuropeias no continente, assim como suporte para a sua posição, na UE. Tal como a Grã-Bretanha, a Holanda e a Itália, Portugal mantém-se mais ligado à Aliança e menos comprometido com a criação de uma forte identidade de defesa europeia. Nas discussões da CIG, Portugal defendeu sempre que o pilar fundamental da defesa europeia continuava a ser a NATO e que, qualquer acto no sentido de estabelecer uma identidade de defesa europeia na UE, não deveria afectar a relação transatlântica. Os portugueses pretendem que a UEO seja mantida como organização autónoma, que sirva de elo entre a NATO e a UE<sup>31</sup>. Numa primeira fase a UEO deveria ser um órgão de elaboração e definição da PESC, guiada por directrizes do Conselho Europeu, no qual cada Estado deveria manter o seu direito de veto. O corpo administrativo da UEO tinha já sido

transferido de Londres para Bruxelas, o que alguns consideraram como o primeiro passo para a sua futura integração nos órgãos da União Europeia. Nesta altura, a UEO revia as suas estruturas existentes de modo a torná-las mais operacionais e ajudando a uma política comum. Para os portugueses o importante é manter quer a intergovernamentalidade da UEO, quer o direito de veto por parte de todos os Estados.

Os «atlanticistas» portugueses começaram, lentamente, a aceitar o desenvolvimento da capacidade de segurança e de defesa da UE, que ficaria a cargo da UEO. Contudo, subscreviam a necessidade das relações com a Aliança Atlântica não serem afectadas e de a presença norte-americana na Europa se manter inalterada. Por conseguinte, a UEO deveria ser reestruturada para estabelecer relações estreitas com a NATO, para lidar com os assuntos da defesa europeia e para que a União servisse de ligação entre as duas esferas. Fez-se algum progresso nesta área. Na reunião dos ministros de Negócios Estrangeiros; em Março de 1991, durante a discussão da possibilidade de criar a PESC, a Itália, a Espanha, a Bélgica, o Luxemburgo e a Grécia apoiaram a proposta franco-alemã que sugeria a criação de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa e a utilização da votação por maioria em caso de tomada de decisões. A Grã-Bretanha, a Dinamarca e Portugal mantiveram uma posição mais reservada. A Irlanda manteve a sua tradicional neutralidade e a Holanda evidenciou a importância de manter as ligações norte-americanas com a Europa.

Na cimeira da NATO, em Roma, em Novembro de 1991, com a adopção do «Novo Conceito Estratégico» da Aliança demonstrou-se que a Identidade Europeia de Segurança e Defesa era desejada, embora respeitando as relações atlânticas. Em Copenhaga, em Junho de 1991, no comunicado final da reunião do Conselho do Atlântico Norte, já não se rejeitava a elaboração da PESC, envolvendo a UEO, desde que a função essencial da Aliança não fosse prejudicada. Ficou ao cuidado dos europeus a decisão sobre quais os compromissos necessários para a elaboração de uma Política Externa e de Segurança Comum; assim como da defesa tomando em consideração a necessária transparência e complementaridade entre os Doze e a UEO de um lado e a NATO do outro<sup>32</sup>.

Sob a alçada do secretário-geral português da UEO (José Cutileiro), Portugal constituiu como objectivo aumentar a capacidade operacional e militar da UEO. À União da Europa Ocidental faltam a força, os recursos de comandos controlo, e informação necessários à organização com sucesso de uma operação independente «fora de área». Sugeriu-se que a UE mantivesse autoridade sobre todas as tarefas da UEO, que não as da defesa colectiva – o que significa apenas aquelas que dizem respeito às missões de Petersberg. Isto permitiria aos Estados da UE não alinhados aderir a uma estrutura europeia de defesa comum sem alterar o seu estatuto neutral. Apesar destas propostas, a UEO ainda não está operacional. Mantém-se a questão de que os europeus em geral não foram

capazes de desenvolver uma abordagem comum para os seus interesses de segurança, menos ainda definir os elementos de uma política de defesa comum. É então compreensível que, dentro deste contexto, Espanha e Portugal possam ainda não partilhar interesses de defesa similares.

Durante o anterior Governo (tendo como ministro da Defesa Fernando Nogueira), os portugueses queriam ter um papel mais activo na UEO e inclusive permitir a participação de forças da NATO em operações da UEO. A luta pelo cargo de secretário-geral curiosamente contra um candidato espanhol Enrique Barón Crespo – demonstrou a importância da UEO nas opções portuguesas de defesa e segurança. Portugal é contra uma Europa a duas velocidades (a não ser, claro, que os portugueses estejam na primeira velocidade): e não tem sido pró-federal no seu discurso político.

Dadas as incertezas técnicas e operacionais da UEO, alguns Estados europeus organizaram outras «forças militares», na tentativa de uma resolução rápida de possíveis ameaças regionais. O Eurocorpo, em 1993, foi formado pela França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Espanha. Os alemães e os franceses tinham apresentado, pela primeira vez em Novembro de 1991, esta ideia como um modo de cooperação militar, reforçada através de unidades conjuntas, formando um núcleo para um corpo europeu e um modelo, para relações mais fortes entre os Estados da UEO. Outros Estados europeus viram a questão de um modo um pouco diferente, ou seja, como forma de diminuir a tendência hegemónica de alguns Estados leia-se Alemanha. A Espanha foi um dos primeiros Estados europeus a aderir ao que era considerado o modo de apoiar a criação de uma identidade de segurança europeia<sup>33</sup>. A ideia de criar unidades multinacionais como modo de estreitar laços políticos e militares entre os Estados-membros motivou os espanhóis sobretudo se em simultâneo fosse possível reduzir a dependência dos Estados Unidos. Em 1999 o comando do Eurocorpo pertencerá a um general espanhol.

De início, os políticos e militares portugueses criticaram a criação do Eurocorpo. Na sua perspectiva atlanticista, o Eurocorpo não era mais do que uma iniciativa francesa para, criar uma organização rival da NATO, que levaria ao «desmembramento da relação transatlântica». A crítica da Administração Bush à sua criação fortaleceu a posição de Lisboa. Contudo, quando a Administração Clinton apoiou a criação de uma identidade de defesa europeia (cimeira da NATO, Janeiro de 1994) e a França tentou aproximar-se da NATO, diminuiu-se assim o fosso entre a linha pró-europeia, que Portugal normalmente adoptava desde a assinatura do Tratado de Maastricht, e a sua posição na defesa comum europeia.

Portugal tornou-se, em 1995, um observador permanente no Eurocorpo, mas nunca exerceu esse direito limitado. Seguiu a iniciativa da Espanha participando na EUROFOR e na EUROMARFOR. Estas forças foram constituídas inicialmente pela Espanha, Itália e França em 1992 e são denominadas o «euro-exército do sul». Como atrás foi referido, são duas



forças militares atribuíveis à UEO mas que poderão também ser utilizadas pela NATO. Estas forças seriam compostas por divisões de tropas combinadas, cuja missão seria intervir no Mediterrâneo em caso de crise e apoiar as Nações Unidas na manutenção da paz. O motivo pelo qual foram constituídas estas forças advém da percepção pelos Estados do Mediterrâneo sul do gradual desinteresse do norte da Europa relativa; mente a possíveis crises naquela região. Comparando com o Eurocorpo, a EUROFOR/EUROMARFOR não terá tropas permanentemente estacionadas. Pelo contrário, a EUROFOR será composta por uma força de intervenção rápida de cerca de dez mil homens sob as ordens de um comando multinacional com o centro de controlo em Florença, Itália. A EUROMARFOR será comandada por um navio estacionado na área de crise. A participação portuguesa nestas organizações de defesa euro peia representa um claro abandono da posição tradicional de evitar a participação directa em conflitos armados na Europa. A participação portuguesa mostra-nos como os portugueses, desde o fim da Guerra Fria, tomaram consciência da modificação nos seus interesses de segurança e simultaneamente que uma maior cooperação multilateral com os vizinhos do Mediterrâneo fortaleceria a sua capacidade de proteger os interesses nacionais. Será talvez baseado nisto que, futuramente, a cooperação de defesa luso-espanhola possa aumentar. De facto pode-se dizer que, pela primeira vez, Espanha e Portugal partilham uma preocupação, comum de segurança - a de que brevemente a UE só se concentrará em assuntos referentes à Europa central e de leste. Quer Espanha quer Portugal defendem a necessidade de permitir o alargamento da UE ao leste e em simultâneo de «aprofundarem» relações com o sul. Ambos vêem o Mediterrâneo como parte integrante do equilíbrio entre o leste e o sul da UE. Contudo, esta «europeização» política tem significados diferentes para Espanha e Portugal. Para Espanha significou colocar, num contexto europeu as suas tradicionais relações com o Terceiro Mundo e com o mundo árabe. Para Portugal significava o contrário a mediterraneização das suas relações externas. Portugal iniciou o fortalecimento das suas relações multilaterais com os vizinhos do Mediterrâneo. Antes de integrar a UE este Estado Ibérico tinha apenas laços significativos com Marrocos, evidentemente como maneira de contrabalançar a influência Espanhola na região. Ao contrário de Portugal, Espanha tem uma visão mais ampla da Mediterrâneo onde inclui os Estados do Médio Oriente. Através das suas relações com o Médio Oriente, a Espanha pretende ganhar proeminência como potência europeia. O melhor exemplo disto foi, em Outubro de 1991, o patrocínio espanhol à Conferência de Paz para o Médio Oriente. Os portugueses só a partir dessa altura passaram a dar uma importância real ao fortalecimento das relações com os Estados do Mediterrâneo Ocidental, assim como ao fortalecimento da cooperação com os vizinhos da Europa do Sul e Estados do Magrebe.

Ambos, Espanha e Portugal, deram início à modernização das suas estruturas militares. Portugal teve maiores dificuldades do que Espanha quer na modernização quer na democratização das suas forças militares. Após a criação de um Ministério da Defesa, em 1982, ocorreram algumas mudanças significativas. Anteriormente, o Conselho da Revolução era o órgão militar que controlava as actividades militares. Quando em 1982, após a revisão constitucional, o Conselho da Revolução foi dissolvido, Portugal começou a impor um controlo civil e político sobre as suas forças militares. Este processo findou quando, em 1985 foi eleito um Presidente não militar, Mário Soares. Quando em 1987, o Partido Social Democrata (PSD) obteve a sua primeira vitória maioritária e depois a segunda em 1991, o Estado iniciou o processo de modernização das forças militares portuguesas.

O antigo ministro da Defesa; Fernando Nogueira, entre, 1991, e 1994, utilizou uma estratégia que dava ênfase aos três «R» rendimento, reestruturação e reequipamento<sup>34</sup>. Reconheceu a necessidade de consenso no futuro das Forças Armadas e nas políticas de defesa portuguesas. É claro que isto não tornou mais fáceis as decisões difíceis de tomar. Mas ajudou a fazer compreender a todas as pessoas – mesmo aos que foram forçados. a uma reforma antecipada – que devido à escassez de recursos era necessário, adoptar decisões impopulares. É interessante fazer notar que o desenvolvimento desta estratégia de consenso foi muito diferente em relação a Espanha, onde ainda hoje não existe debate sobre o assunto. O ministro da Defesa português tomou conta das decisões militares e de defesa, um poder que deixou de ser exercido pelo Estado-Maior. O Estado-Maior General foi transformado em comando operacional chefiado pelo Chefe do Estado-Maior General (CEMGFA). O CEMGFA inclui os três chefes dos ramos que são coordenados autonomamente. Não há lugar para políticas independentes nesta estrutura de comando militar.

A reestruturação militar em Espanha começou em 1994 e foi chamada «*Plan Norte*». Este plano representava uma tentativa de lidar realisticamente com a visão europeia espanhola das opções de defesa colectiva - uma maneira empresarial de resolver o debate da estratégia nacional. O sucesso do «*Plan Norte*» servirá de medida à capacidade e vontade da Espanha em traduzir novas ideias em acções coerentes e efectivas. Pode vir a representar a diferença entre a solidariedade retórica espanhola para com os objectivos da Aliança, e a participação efectiva de Espanha na obtenção desses objectivos. Entre as forças militares espanholas é a perspectiva estratégica do Exército que é por definição mais ampla, uma vez que pressupõe ser o poder militar apenas um elemento de suporte na resposta da nação ao moderado leque das ameaças à segurança<sup>35</sup>. A reorganização bem sucedida das forças militares espanholas e a participação nos programas de defesa europeia dependerão da construção de um consenso interno (entre as forças militares e políticas), não mais no segredo da confidencialidade.

O território peninsular mantém-se para a Espanha como o centro de

**A Península Ibérica e a Europa: MARITHERESA FRAIN  
uma convergência nas políticas de defesa  
espanhola e portuguesa no pós-Guerra Fria?**

gravidade estratégica. Esta área está considerada como uma base para o sucesso na execução dos interesses espanhóis em três grandes esferas de acção:

- defesa do território nacional;
- defesa regional com ênfase nos compromissos para com a segurança da Europa e a Aliança Atlântica; e,
- uma esfera determinada por compromissos com as Nações Unidas<sup>36</sup>.

Os objectivos militares da estratégia global espanhola dão ênfase a compromissos multilaterais incluindo capacidades teóricas, como dissuasão, presença avançada, projecção da força, mobilidade, prontidão e defesa colectiva. Os líderes espanhóis também têm em vista completar o progressivo abandono da missão do exército de presença territorial. O que significa dizer que o exército deixará de providenciar a força governamental em todo o território espanhol. A diminuição do papel interno do exército será compensada por uma grande participação em missões externas, por exemplo, as organizadas pelas Nações Unidas na manutenção da paz ou pela SFOR da NATO. O Plano Estratégico Conjunto (*Plan Estratégico Conjunto, PEC*) foi aprovado em Março de 1995 para as tropas territoriais espanholas, mas existindo ainda a necessidade de coordenação deste plano com os outros ramos das Forças Armadas espanholas.

Dimensão das forças militares

	<i>(em milhares)</i>								
	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ESPAÑA	–	356	314	263	246	198	294	213	210
PORTUGAL	104	88	102	87	86	80	68	122	121

Fonte: *Revista de la OTAN*, n.º 1, Janeiro de 1996.

Muito antes do fim da Guerra Fria, Espanha e Portugal, preocupavam-se com as verbas canalizadas para a defesa. Quando comparado com a Espanha, Portugal ainda não fez qualquer redução significativa nas mesmas (em percentagem do PIB). Na realidade, aumentou essas verbas na mesma altura em que os vizinhos europeus tentavam diminuir os gastos do Estado para cumprirem os critérios de convergência de Maastricht sobre a dívida e o défice.

**A Península Ibérica e a Europa: MARITHERESA FRAIN**  
**uma convergência nas políticas de defesa**  
**espanhola e portuguesa no pós-Guerra Fria?**

Despesas com a defesa em percentagem do PIB (em preços de 1990 e taxas cambiais constantes)

MÉDIA	1975- -1979	1980- -1984	1985- -1989	1990- -1994	1991	1992	1993	1994	1995
PORTUGAL	3.4	3.0	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.7
ESPAÑA	-	2.4	2.2	1.7	1.7	1.6	1.7	1.5	1.5
NATO EUROPA	-	3.5	3.2	2.7	2.8	2.6	2.6	2.4	2.3

Fonte: *Revista de la OTAN*, n.º 1, Janeiro de 1996.

Quando o PSOE assumiu o poder em 1982, as verbas canalizadas para a defesa eram cerca de dois por cento do PIB<sup>37</sup>. Mantendo-se este valor durante o período de 1983 a 1988, o ano de «normalização» das relações militares internacionais da Espanha. Desde então, estas despesas começaram a diminuir para níveis correntes um pouco acima de um por cento, dado que já tinham sido atingidos os objectivos internacionais do Estado<sup>38</sup>. O problema tem sido que os militares têm tentado reorganizar, modernizar e participar no levantamento de forças internacionais enfrentando a diminuição do suporte financeiro. Segundo fontes da NATO, acima mencionadas, as verbas canalizadas por Espanha para a defesa são inferiores às de qualquer outro membro da Aliança Atlântica, exceptuando o Luxemburgo. A proposta parlamentar de 1991, que estabelecia o objectivo de dois por cento do PIB para atribuir à defesa até ao final do século, foi grandemente afectada pelos interesses governamentais em diminuir os gastos do Estado<sup>39</sup>. O que se tornou ainda mais notório com o esforço de Espanha para alcançar os critérios de convergência de Maastricht sobre a dívida e o défice.

As relações entre Espanha e Portugal são a preocupação principal desses Estados dentro da UE e da NATO. Em geral, as relações entre os dois Estados têm vindo a melhorar em larga escala. Encontrar-se-á talvez explicação para isto no facto de Espanha e Portugal se terem tornado economicamente mais interdependentes. Além disso, a vontade de ambos em cooperarem na definição da PESC (sobretudo no Mediterrâneo), poderá ajudar a estabelecer padrões de cooperação mais fortes, os quais se poderão alargar a outras áreas da relação intra-Ibérica. Portugal *terá que se* adaptar aos resultados do fim do isolacionismo e proteccionismo espanhol. A sua preocupação principal será a de evitar que a Península seja considerada, pelos parceiros aliados, como uma só entidade coordenada a partir de Madrid. Os portugueses terão de reforçar a ideia de que ainda há diversidade peninsular e que os outros Estados da UE têm de a reconhecer. Ambos os Estados têm que se adaptar ao facto de que a sua integração na UE e na UEO foi simultânea. A medida que as relações entre ambos se forem aprofundando, também se aprofundarão as oportunidades de cooperação em assuntos de defesa comum, numa Nova Ordem Europeia.

### **Espanha e Portugal na nato do pós-Guerra Fria**

O fim da bipolaridade, as mudanças internas nos Estados do antigo bloco soviético e a realidade resultante da unificação alemã modificaram os parâmetros dentro dos quais os Estados europeus têm de viver, num mundo pós-Guerra Fria: As políticas externas dos Estados já não serão definidas pela inerente luta entre blocos criada na Guerra Fria: Foi dentro deste novo e, dinâmico contexto que, no início dos anos noventa, os norte-americanos encorajaram os Estados da União Europeia a definir os «interesses comuns essenciais» que poderiam então traduzir-se em acções conjuntas bem sucedidas. Até agora, os europeus não foram muito bem sucedidos. Consequentemente, a criação de uma «Política Externa e de Segurança Comum» - o II Pilar do Tratado da União Europeia - tem ainda que se tornar realidade, o que em muitos casos parece bastante prematuro. Até aqui, as tentativas de actualizar e reforçar as políticas conjuntas não criaram qualquer tipo de problema a Espanha e a Portugal; pelo menos não mais do que a qualquer um dos outros membros: Quando a UE se alargar, para incluir alguns Estados da Europa central e de leste, poderemos eventualmente assistir à «regionalização» das noções e orientações de política externa à medida que os interesses desses Estados voltados para o leste da Europa começarem a divergir das orientações dos Estados da Europa do sul.

O fim da bipolaridade facilitou a plena participação espanhola em assuntos relativos à segurança europeia<sup>40</sup>. A Espanha tem defendido a «complementaridade» em defesa comum (significando UE/UEO) e outras instituições já existentes (como a NATO e a OSCE). Após a cimeira da NATO em Roma, os espanhóis viram a melhorada Aliança Atlântica «mais leve, mais flexível, menos nuclear, mais europeia, mais transparente e aberta»<sup>41</sup>. Na perspectiva espanhola a NATO mudou. A ideia de dualidade e o conceito «separados mas não separáveis» aplica-se também à posição de Espanha nas relações entre a NATO e a UEO. A prova de que Espanha diferencia entre a NATO e a UEO foi a nomeação de um representante diplomático exclusivo para a UEO. A maioria dos Estados, incluindo Portugal, nomearam um representante diplomático responsável pela NATO e pela UEO. Uma maior participação militar espanhola nas missões de manutenção da paz das Nações Unidas em todo o mundo e de imposição da paz pela NATO ilustram como as suas políticas não intervencionistas se alteraram na realidade. Os espanhóis defendem o «integracionismo» no que se refere a processos para se alcançarem decisões (usando a votação maioritária)<sup>42</sup> e o «europeísmo» em assuntos de segurança e de defesa. As políticas de defesa espanholas têm vindo a tornar-se mais realistas e pragmáticas.

Com o fim da Guerra Fria, os portugueses – tal como os seus vizinhos Ibéricos – tiveram que avaliar criticamente a sua posição na Europa Sem a ameaça soviética, o antigo debate sobre a Europa em geral ou sobre o sul em particular voltou a surgir e os portugueses tiveram que fazer importantes escolhas. A posição não beligerante portuguesa na Guerra do

Golfo significava que o seu envolvimento no esforço colectivo era o mais baixo entre os aliados europeus<sup>43</sup>. As elites governantes aperceberam-se que para ter influência política nas organizações de segurança as tropas portuguesas teriam que participar mais activamente. Este processo tem levado à «nacionalização» dos assuntos de defesa em Portugal. A sua consequência directa foi a participação militar portuguesa activa nas operações da UNPROFOR, da IFOR e da SFOR na antiga Jugoslávia.

Desta controvérsia nasceram, entre as elites políticas e militares, duas perspectivas diferentes. De um lado, os «eurocépticos» que defendem que a posição periférica de Portugal na Europa protege o Estado de um envolvimento directo nos conflitos regionais do continente. Consequentemente, Portugal deveria fortalecer os laços com a África e não com a Europa. As acções militares portuguesas, fora do domínio europeu, deverão ser bilaterais ou com as Nações Unidas (por exemplo, em Angola e Moçambique). Por outro lado, os «euro-atlanticistas» são da opinião de que a fronteira do Estado já não termina nas fronteiras nacionais e de que o que na realidade interessa a Portugal é a participação na UE e o cumprimento das suas obrigações directamente relacionadas com a sua qualidade de membro. O papel activo de Portugal na política externa da UE ajudaria a impedir a hegemonia de alguns Estados e a predominância dos seus interesses no contexto da UE, incluindo assuntos de defesa. Os «euro-atlanticistas» estão sobretudo preocupados em contrabalançar o papel da Espanha na UE, na sua aspiração de se tornar num «grande» protagonista em assuntos de política externa. Com o objectivo de resolver esta controvérsia tem existido um ténue compromisso entre as duas correntes, patente na ambígua articulação, em 1993, nos conceitos de defesa, directamente relacionados com a formação de uma Política Externa e de Segurança Comum<sup>44</sup>. No entanto, mantém-se o problema da ambiguidade da PESC. Uma mais clara política de defesa portuguesa depende da maior clareza da PESC.

Muitos dos líderes políticos e militares estão de acordo que as relações bilaterais recentes entre Espanha e Portugal são boas, ainda que algo distantes nas áreas de defesa e da segurança. A questão principal a ser resolvida – e que está no topo da lista diz respeito ao futuro de um comando integrado Ibérico para a NATO. Dada a sua geografia e os seus trunfos militares, a Espanha poderia facilmente reclamar a liderança na Península, o que seria totalmente inaceitável para os portugueses. Apesar destes estarem dispostos a negociar o futuro das estruturas do comando da NATO na Península Ibérica, não querem, no entanto, um comando Ibérico sob as ordens espanholas. Existe uma crescente percepção nos círculos militares de que os Estados Unidos favorecem Espanha, ou pelo menos têm um ponto de vista «iberista» em termos da geoestratégia da Península. Foi por, isso que; quando Espanha, em 1982, se tornou membro da NATO, Portugal insistiu em permanecer ligado ao SACLANT enquanto que os «acordos de coordenação» de Espanha foram integrados

no SACEUR.

Os portugueses são, no entanto, obrigados a reconhecer a realidade militar de que não se podem igualar a Espanha, actualmente o maior contribuinte em forças militares para os exercícios da NATO na área da responsabilidade do IBERLANT. Os portugueses têm consciência de que as forças militares espanholas estão mais preparadas, são maiores e melhor equipadas. Portugal teme que o desejo de Espanha e França de alargarem o seu papel na NATO seja feita à custa da posição portuguesa na Aliança Atlântica (ainda que não em termos de defesa). Terá então de fazer face ao desejo espanhol de exercer uma maior presença aérea e naval no Atlântico, fora das estruturas militares da NATO (mesmo sabendo que Espanha está melhor equipada para o fazer). Este processo pode causar efeitos negativos nas relações Ibéricas. Portugal não admite uma divisão do IBERLANT em dois comandos separados, um sob comando português (norte) e outro sob comando espanhol (sul). Os portugueses estão conscientes de que uma política externa baseada exclusivamente no «atlanticismo» seria uma forma de isolacionismo. Por essa razão, Portugal não diminuirá o seu compromisso com a defesa da frente europeia. E contra este cenário que continua a acentuar o seu «multilateralismo euro-atlântico».

A própria NATO teve que conviver com as novas exigências de um mundo que já não vive dominado pela luta leste/oeste. Na cimeira da NATO em Roma, em 1991, os aliados chegaram a um acordo aprovando o «Novo Conceito Estratégico» que pretendia «salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os seus membros através de meios políticos e militares, de acordo com os princípios da carta da ONU». Nesta reunião os dezasseis membros da NATO criaram o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), um fórum que inclui os membros de pleno direito da Aliança Atlântica, em sessões regulares, assim como os representantes dos Estados parceiros. O objectivo do NACC era o de intensificar o diálogo e a cooperação entre os parceiros da NATO, como prometido no «Novo Conceito Estratégico». Dada a existência de uma nova situação que requeria uma abordagem mais flexível e eficiente, tornou-se de importância vital para os aliados da Aliança a capacidade para actuar multinacionalmente e para levantar reforços. O que passou a ser a base conceptual para as Combined Joint Task Forces (CJTF).

As CJTF são um conceito operacional que facilita a utilização de forças da NATO, no novo contexto de segurança, mediante critérios delimitados no «Novo Conceito Estratégico», que pretendia implementar uma «acentuada flexibilidade e mobilidade e uma assegurada capacidade para aumentar as forças quando necessário». As operações fora do Artigo V podem não ter uma ameaça identificada, mas envolvem riscos no que se refere ao sucesso da missão e à segurança das tropas utilizadas: Requer-se assim uma maior supervisão política. Ficou acordado em 1994 que o conceito de CJTF seria um meio de facilitar a utilização dos meios colectivos da NATO em missões da UEO/UE ou em missões com a participação de Estados não-membros da

NATO. Uma vez que os europeus se mantinham divididos sobre a fusão ou não da UEO na UE, a Aliança Atlântica sentia-se menos obrigada a articular claramente as suas relações com a UEO (para as quais as CJTF seriam úteis). Este tem sido um modo de ultrapassar a rígida estrutura integrada operacional e conseguir a flexibilidade necessária às novas mudanças. O papel da NATO em outras operações para além das determinadas no Artigo V do Tratado de Washington (nomeadamente as de manutenção da paz) facilitava o seu trabalho e o da UEO numa estrutura «separada mas não separável». Estabelecer a cooperação prática com os Estados da Parceria para a Paz pedia também uma nova abordagem à utilização dos meios e capacidades da NATO. Com a conclusão do conceito de CJTF, a NATO facilitou o seu processo evolutivo rumo a uma verdadeira «Identidade Europeia de Segurança e Defesa» (IESD) dentro da Aliança.

Em Setembro de 1994, os aliados da NATO concordaram em fazer um «Estudo de Longo Prazo» com o objectivo de determinar as mudanças necessárias na organização e nos recursos da Aliança para que ela fosse efectivamente adaptar o seu comando e estrutura tal como acordado, em Roma, em 1991. Apesar deste estudo ainda não estar concluído, os pontos seguintes sintetizam algumas das possíveis mudanças estruturais:

- ter dois Altos Comandos da NATO (MNC), o SACEUR e o SACLANT, sob as ordens de comandantes norte-americanos, com a possível incorporação de um segundo comandante europeu do SACEUR com determinadas responsabilidades operacionais;
- alterar o número dos Altos Comandos Subordinados (MSC) na Europa: uma das ideias tem sido reduzi-los para dois, localizados, geograficamente, um a norte e o outro a sul dos Alpes;
- reduzir o número de Comandos Subordinados (PSC) e adaptá-los de modo a reflectirem contribuições em áreas geográficas de interesse da segurança nacional; e,
- eliminar os Sub-Comandos Subordinados (SUB-PSC).

Os membros da Aliança ainda estão a definir os pormenores da nova estrutura militar da NATO. Ambos, Espanha e Portugal, estão de acordo quanto à necessidade de ocorrerem mudanças. Contudo, os portugueses preocupam-se com o segundo nível da estrutura e com o que acontecerá ao seu MSC (uma estrutura de Comando Regional), estando determinados a lutar pela sua manutenção. Os espanhóis pretendem ter um comando da NATO (provavelmente uma estrutura subregional) responsável por todo o território espanhol - incluindo as Ilhas Canárias e águas territoriais correspondentes. Estão satisfeitos com a eliminação da estrutura do quarto nível (SUB-PSC) porque significa o desaparecimento do comando da NATO em Gibraltar (GIBMED).

A controvérsia sobre o futuro do MSC português começou em 1993. Surgiu no contexto de uma constelação de factores interrelacionados: orçamentos de defesa baixos ou a decrescer, reestruturação de coman



dos e eliminação de algumas estruturas de comando, implicação das CJTF para o seu MSC e o estudo a longo prazo, sobre o futuro da estrutura da Aliança. Nesta altura, os portugueses debatiam-se por uma posição no comando SACEUR, para aumentarem a sua responsabilidade territorial (por oposição à marítima) e, presumivelmente, o seu lugar na NATO. Como foi referido atrás, Portugal era o único Estado europeu na estrutura do comando militar integrado que não tinha a sua principal ligação à NATO através do SACEUR. À medida que os membros da NATO começaram a pensar na futura estrutura organizacional da Aliança, os portugueses aperceberam-se de que o facto de não terem o seu território incorporado na estrutura europeia de comando da NATO tinha uma implicação negativa para a segurança do Estado. Em Agosto de 1994 foi decidido que o «statu quo» anterior prevaleceria — sobretudo quando a controvérsia se tornou num conflito interno português, a partir do momento em que a Marinha e a Força Aérea se opuseram ao Exército não chegando a um consenso interno viável. O «Estudo a Longo Prazo» mantém-se e os portugueses consideraram ser prematuro apoiar mudanças profundas antes de serem conhecidos todos os parâmetros. O assunto é um pouco mais complexo do que a mera colocação, de um MSC. A resolução final desta questão envolve a estratégia de Portugal, com vista a maximizar o seu espaço de manobra e influência, num mundo de Estados de maior dimensão e mais poderosos.

A preocupação portuguesa com o estatuto do seu comando da NATO tem-se tornado mais premente desde que os franceses continuam a demonstrar interesse em reentrarem no comando militar integrado da NATO e depois de os espanhóis terem votado a favor desse desejo em Novembro de 1996. Curiosamente, os dois maiores partidos políticos espanhóis, o Partido Popular (PP) e o PSOE, chegaram finalmente a um consenso no que se refere à normalização da relação de Espanha com a NATO no pós-Guerra Fria. O Governo do PP, apoiado pela posição do PSOE, defendeu que uma plena integração militar de Espanha na NATO «não vai contra as condições delimitadas no referendo de 1986»<sup>45</sup>. Ambos os partidos justificaram a sua posição pelo facto de «a estrutura militar na qual a Espanha ficará incorporada ser radicalmente diferente da que existia em 1986». Tinha-se finalmente chegado a um grande consenso político na integração de Espanha na estrutura do comando militar quando o Parlamento espanhol votou maioritariamente para aderir à nova NATO do próximo século<sup>46</sup>.

Os líderes políticos e militares espanhóis, de modo a facilitar a participação de Espanha nas estruturas da NATO, traçaram as seguintes prioridades:

- a garantia de um comando subregional que inclua todo o território espanhol, assim como as Ilhas Canárias (e a água que separa as ilhas do continente, o que os portugueses não aceitaram uma vez que reduzia a sua área de influência no Atlântico), que será «conjunto», significando que os três ramos estão vinculados a esse comando, e «multinacional»

(CJTF)<sup>47</sup>;

- a eliminação do comando da NATO de Gibraltar e a garantia de controlo por Espanha sobre os estreitos e a passagem de submarinos; e,
- a garantia de uma presença significativa de oficiais espanhóis na cadeia de comando da NATO.

Estas posições têm sido criticadas internamente e qualificadas de demasiado «provincianas»<sup>48</sup>. Uma vez mais Espanha está a tentar cumprir a sua agenda interna e de política externa de forma muito estreita. A Espanha necessita de uma posição coerente que reflecta o seu desejo de construir uma nova NATO que terá uma orientação «multinacional». Algumas forças espanholas ainda não compreenderam o que significa «integração militar» com a entrada da NATO no próximo século. E com o objectivo de solucionar estas «condições» que a NATO irá trabalhar nos meses mais próximos. Portugal seguirá, cautelosamente a controvérsia, protegendo assim os seus próprios interesses de segurança nas estruturas emergentes na Aliança Atlântica.

Em Março de 1997, a Espanha propôs que o comando IBERLANT em Portugal fosse um comando que funcionasse rotativamente entre um almirante português e um espanhol<sup>49</sup>. Os espanhóis apoiaram esta opção, embora recusassem que as Ilhas Canárias ficassem sob as ordens de um comandante português, obviamente, uma estratégia não muito coerente na reestruturação do flanco sul da NATO. Justificavam este esquema de rotação com a contribuição da marinha espanhola e a inclusão da Cantábria na sua zona de competência. Os portugueses estavam contra esta rotação dado que o almirante de Oeiras era também o responsável pela Marinha portuguesa, argumento semelhante ao dos norte-americanos sobre o comando da NATO em Nápoles e ao controlo da VI Esquadra. Os espanhóis pretendem o seu novo comando subregional em Espanha numa altura em que o «Estudo a Longo Prazo» é suposto reduzir esses comandos e chegando mesmo a aceitar a rotação da liderança desse comando com os Estados que fornecem as suas tropas. A Espanha aceita que um oficial português tome conta do comando espanhol. No entanto, em troca, o maior Estado Ibérico quer que forças aéreas e terrestres de Portugal sejam incorporadas no seu comando, justificando esta «multinacionalização» do seu novo comando subregional com o facto do IBERLANT ser essencialmente, um comando naval.

Portugal terá de planear as suas políticas externa e de defesa estrategicamente, contudo, de modo realista. Como membro fundador da NATO, não quer perder os privilégios ganhos nessa qualidade, sobretudo o comando do IBERLANT. Os portugueses sabem que os outros aliados não se importariam de atribuir a Portugal um papel subordinado, tendo em conta a notória desproporção das suas Forças Armadas comparadas com as de Espanha. Na instituição militar aliada (e mesmo nos círculos diplomáticos portugueses) existe uma preocupação com o desequilíbrio entre a importância geoestratégica dos Açores por um lado e os maus

equipamentos das Forças Armadas portuguesas por outro. Os portugueses gostariam que os Estados Unidos ajudassem a clarificar a distinção entre as duas metades da entidade geoestratégica peninsular. Consequentemente, não abandonaram totalmente a tradição histórica «atlanticista» do seu Estado. Actualmente, Portugal não pode sequer usar em seu proveito as relações historicamente problemáticas entre os Estados Unidos e Espanha, uma vez que as relações multilaterais hispano-norte-americanas melhoraram de forma considerável. O que Portugal desenvolveu então foram relações mais chegadas com Marrocos. Este importante Estado do Magrebe aumentou as iniciativas diplomáticas para com Lisboa. Quer Portugal, quer Marrocos estão de acordo que o desenvolvimento de «relações triangulares» fornecerá um equilíbrio na região, não permitindo a Espanha gozar de um monopólio em termos de relações bilaterais. Lisboa não é contra as pretensões de Marrocos sobre Ceuta e Melilla - os dois enclaves espanhóis na Costa do Norte de África - tendo mantido uma «neutralidade pró-marroquina» no incómodo conflito do oeste do Sara, Enquanto Portugal se vira para o sul, Espanha volta-se para a Europa e para os Estados Unidos. A Marinha e a Força Aérea espanholas pretendem ter um papel significativo no Atlântico (fora da estrutura da NATO). *Estas ambições podem levar a repercussões negativas nas relações luso-espanholas, podendo também afectar o comando da NATO na região*, o IBERLANT.

Portugal não acha que a criação em Espanha de um comando subordinado que inclua as Ilhas Canárias e sob as ordens de um comandante espanhol seja contraditório com a manutenção de um almirante português como Comandante em Chefe do IBERLANT, cujo controlo Portugal pretende manter. Têm sido feitos alguns progressos na reorganização da nova estrutura do plano do sul da NATO:

- o comando subregional espanhol terá a seu cargo a defesa territorial, marítima e aérea das Ilhas Canárias (criando uma «bolha» no IBERLANT);
- os caminhos marítimos entre as Ilhas Canárias e a Península Ibérica serão repartidos pelos comandos espanhóis e portugueses;
- o controlo do Estreito de Gibraltar ficará a cargo do comando espanhol SACEUR (já não o SACLANT); e,
- a jurisdição do SACLANT na área ficará limitada até Ayamonte.

Em geral, os portugueses e os espanhóis estão de acordo com estas condições. Quer os políticos espanhóis, quer os portugueses têm começado a mostrar optimismo quanto à possibilidade de a cooperação entre os dois Estados se tornar mais forte, não só em assuntos relacionados com a defesa, mas também na área económica e cultural.

### **Conclusão**

O antigo ministro português dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, declarou uma vez que «a prioridade do seu Estado residia, sem sombra de dúvidas, na Europa e na União Europeia»<sup>50</sup>. Se este é o

caso, então os portugueses reconhecem que os interesses europeus são também os interesses de Portugal. Isto significa que os interesses de Portugal podem até ser os mesmos que os de Espanha. Os portugueses já não tentam «chegar a Madrid via Bruxelas». Actualmente, têm consciência que podem «chegar a Bruxelas juntamente com Madrid». Pela primeira vez na história Ibérica, Espanha e Portugal partilham os mesmos interesses, de defesa e segurança, nas alianças das quais são membros activos. Os espanhóis chegaram à conclusão de que existe uma convergência de interesses entre os dois Estados Ibéricos. Ambos continuaram a ter boas relações militares e de defesa com os Estados Unidos. O que observaremos a curto prazo é um maior multilateralismo nestes laços tradicionalmente bilaterais. Noutras áreas podemos observar que Espanha e Portugal passaram a adoptar políticas comuns, sobretudo em missões de manutenção da paz, no seu relacionamento diplomático com o Magrebe e com a articulação de uma política equilibrada leste/sul da UE após o fim da Guerra Fria. Ambos concordam em alargar a NATO. Todavia, temem a alteração de interesses dentro da NATO e da UE em direcção à Europa central e de leste. Espanhóis e portugueses passaram a trabalhar em conjunto na resolução de alguns, dos problemas com que se deparam no Mediterrâneo. Prudentes na formulação da sua política externa, nem Portugal nem Espanha querem que o alargamento da NATO provoque medo e insegurança na Rússia.

Espanha e Portugal desenvolveram, individualmente, diferentes mas dinâmicos pontos de vista de como a Europa pode cooperar em assuntos de defesa e de segurança no âmbito da UEO e da NATO. Cada um deles apoia a criação de uma política externa e de segurança comum, ainda que com algumas diferenças. Espanha desenvolveu uma política de defesa e de segurança mais orientada para a Europa, instruída pelo pragmatismo e pelo realismo. A posição portuguesa tornou-se crescentemente europeia mesmo quando áreas tradicionais de política externa estão em jogo. Em termos de desenvolvimento de uma política de defesa comum, Portugal adoptou uma posição prudente mas concreta. Está preocupado sobretudo com a reforma institucional. A perspectiva pragmática e realista espanhola e a europeização da posição portuguesa em assuntos de defesa têm ajudado à fusão das posições dos dois Estados na NATO e na UEO. Ambos fizeram uma avaliação concreta da sua participação na estrutura de defesa da Europa e da Aliança, assim como numa União Europeia que plausivelmente irá crescer no futuro. O que provavelmente resultará daqui será um aumento do nível de convergência na defesa de uma Europa aberta, capaz de estabilizar e ajudar a consolidar os processos de transição democrática no leste, assim como aprofundar as relações com o sul. Ambos partilham uma comum vocação europeia. E será sobre esta base comum que surgirão mais interesses de política externa semelhantes, sobretudo nas áreas de segurança e defesa.

## NOTAS

<sup>1</sup> Em termos gerais, sobre as relações entre Espanha e Portugal, ver Franco Algeri e Elfriede Regelsberger, *Synergy at Work: Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Institut für Europäische Politik, 1996; Maria João Seabra, *Vizinhança Inconstante: Portugal e Espanha na Europa*, Lisboa, IEEI, 1996.

<sup>2</sup> Para uma boa perspectiva das relações entre os portugueses e os espanhóis, ver José Medeiros Ferreira, *As relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade. Económica Europeia*, Lisboa, Livros Horizonte, 1989; Juan Carlos Jimenez Redondo, *Franco e Salazar: As relações Luso-Espanholas Durante a Guerra Fria*, Lisboa, Assírio & Alvim, 1996.

<sup>3</sup> É curioso reparar que Portugal entrou na NATO sem ter participado na elaboração do Tratado, e mesmo algumas das reservas postas por Lisboa foram rejeitadas pelos autores. Algumas destas reservas diziam respeito à Carta das Nações Unidas (da qual Portugal não fazia parte nesta altura), a defesa de um modelo de Estado democrático, a duração por um período de vinte anos, (o que parecia muito tempo para Portugal) e o medo de se envolver num novo conflito internacional entre os Estados Unidos e a União Soviética. Cf. Nuno Severiano Teixeira, «Portugal na fundação do Pacto Atlântico», *Diário de Notícias*, 16 de Junho de 1983. Ver Franco Nogueira, *Salazar*, Vol. IV (1945-1958), Porto, Civilização Editora, 1980.

<sup>4</sup> Franco Nogueira fez notar que Espanha lutou sempre para «eliminar qualquer outra soberania na Península Ibérica». Ver o seu último trabalho, *Juízo Final*, Porto, Civilização Editora, 1992, pp. 74, 78 e 97.

<sup>5</sup> João Marques de Almeida, *Portuguese Security Policy: Between Geopolitical Culture and Institutional Commitment*, Lisboa, IEEI, 1995, p. 2.

<sup>6</sup> Mário Soares, *Intervenções 8*, Lisboa, INCM, 1994, p. 162.

<sup>7</sup> O actual ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, descreveu esta relação no prefácio do livro *Portugal: an Atlantic Paradox* de José Calvet de Magalhães, Álvaro de Vasconcelos e Joaquim Ramos Silva, Lisboa, IEEI, 1990, p. 10.

<sup>8</sup> Ver Jonathan Story, «Portugal's Revolution of Carnations: Patterns of Change and Continuity», *International Affairs*, vol. 52, n.º 3, 1976.

<sup>9</sup> Para uma boa análise das relações de defesa de Espanha com o ocidente, ver Antonio Marquina, *Espana en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Ejercito, 1986.

<sup>10</sup> Ver a declaração dos Chefes de Estado e de Governo que participaram na reunião do Conselho Atlântico Norte que teve lugar na sede da NATO, Bruxelas, em 10 e 11 de Janeiro de 1994. *Europe documents 1867*, Atlantic Document 83, 12 de Janeiro de 1994.

<sup>11</sup> Ver Luc Crollen, *Portugal, the US and NATO*, Leuven, Leuven University Press, 1973.

<sup>12</sup> Apesar do elo mais concreto e intenso de Portugal com o comando militar integrado se processar via SACLANT, há também elos com o ACE. No que diz respeito à defesa aérea europeia sob o Comando Aéreo e Sistema de Controlo Português (POACCS), o Portuguese Maritime Buffer e o elo AEW (POMBAL), a Força Aérea Portuguesa está ligada ao ACE via CIBL. Este elo fornece a defesa aérea sob a COMPOAIR reportando à ..CIBL que reporta ao ACE. O Exército português possui uma brigada mecanizada com um compromisso na Itália do

---

Norte e está a formar uma brigada aerotransportada, a qual *será* a contribuição de Portugal para a NATO ARCC.

<sup>13</sup> Ver Kenneth Maxwell, «Portuguese Defense and Foreign Policy: An overview», in Kenneth Maxwell, ed., *Portuguese Defense and Foreign Policy Since Democratization*, New York, Camões Centre, Relatório Especial n.º 3, 1991.

<sup>14</sup> Sob as ordens do Comandante-em-Chefe da Área Ibero-Atlântica - CINCIBERLANT (MSC) estão outros Comandos Sub-PSC, ISCOMAZORES and ISCOMADEIRA.

<sup>15</sup> Recentemente os portugueses assinaram um acordo bilateral com os Estados Unidos, em Junho de 1995. É um acordo único para substituir os diferentes acordos que deram origem ao Acordo de 1951. Inclui acesso às bases, modernização da defesa e similares. É no entanto mais amplo do que os acordos anteriores reconhecendo que a relação bilateral deve ser baseada em mais do que uma limitada relação de segurança.

<sup>16</sup> Ver Fernando Moran, *Espanña en su Sitio*, Barcelona, Plaza & Janes, 1990. Relativamente ao passado na frente política no que se refere à integração de Espanha na NATO, Moran fornece-nos também um plano geral da posição do PSOE e sua alteração quando foi para o poder. Transmite-nos também o seu desacordo com a linha do PSOE em relação à qualidade de membro da NATO por parte de Espanha.

<sup>17</sup> Ver Felipe González, «State of the Country address of 23 October 1984» e «Decalogo» sobre defesa, segurança e paz. É neste último que González define as nove condições para uma possível relação com a NATO.

<sup>18</sup> A questão era posta da seguinte maneira: «O Governo considera conveniente, por razões de interesse nacional, que a Espanha se mantenha na Aliança Atlântica, e que se se mantiver nesta Aliança, que seja com base nos seguintes pontos:

- a participação de Espanha na Aliança Atlântica não incluirá a sua incorporação na estrutura do comando militar integrado;
- ficará proibida a instalação, armazenamento ou introdução de armas nucleares em território espanhol; e,
- seguirá uma tendência para a redução da presença norte-americana em Espanha.

Considera conveniente para Espanha a permanência na Aliança Atlântica segundo os pontos delineados pelo Governo da nação? Os resultados da votação foram de 52.55 por cento a favor da proposta, 39.8 por cento contra a proposta e 7.65 por cento de votos em branco. Um total de 59.73 por cento dos recenseados participaram neste referendo.

<sup>19</sup> Em Outubro de 1989 o navio espanhol *Descubierta* foi o primeiro a aderir às forças da Aliança para participar na activação n.º 39 da frota do Mediterrâneo da NATO.

<sup>20</sup> Ver o discurso do ministro da Defesa, Narcis Serra, no Congresso espanhol, *Los Cometidos de España em Outubro de? 1987*, que descreve os seis pontos da contribuição militar espanhola para a defesa comum da NATO.

<sup>21</sup> Ver Glenn H. Snyder, «Spain in NATO: the reluctant partner», in Frederico G. Gil e Joseph S. Tulchin, *Spain's Entry Into NATO*, Boulder, Lynne Rienner, 1988, pp. 140-158.

<sup>22</sup> A actual parceria da UEO inclui os seguintes membros de pleno direito: Bélgica, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Grécia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha; são observadores: Dinamarca, Áustria, Finlândia, Suécia; Áustria e Irlanda; são membros associados: Islândia, Noruega, Turquia; e são parceiros

---

associados: Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslováquia.

<sup>23</sup> O Tratado de Maastricht, Artigo J.4, Bruxelas, 1991, responsabiliza a UEO, em termos gerais, pela «elaboração e implementação de decisões e acções da União que tenham implicações na defesa». Uma adenda ao Tratado descreve a UEO como «componente de defesa» da UE.

<sup>24</sup> «The Lisbon Declaration», UEO, Conselho de Ministros, '17 de Maio de 1995.

<sup>25</sup> Santiago Lopez Valdivielso, «Reflexiones sobre la Presidencia Española», *Revista Española de la Defensa*, Julho/Agosto de 1995, p. 18.

<sup>26</sup> Artigo D.2: «À UEO cabe a elaboração e implementação de decisões e acções na União que tenham implicações na defesa» e no Anexo V: «A UEO é definida como o componente de defesa da UE e o meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica».

<sup>27</sup> Memorando da Delegação Portuguesa, *Political Union with a View to the Intergovernmental Conference*, 30 de Novembro de 1990.

<sup>28</sup> As propostas franco-germânicas sobre a União Política, Cooperação em política de defesa na estrutura da Política Externa e de Segurança Comum da União Política, Fevereiro de 1991, em *Europe Documents*, 21 de Fevereiro 1991.

<sup>29</sup> Ver Andres Ortega, «La razon de Europa», Madrid, El Pais/Aguilar, 1994; p. 227.

<sup>30</sup> Juan Luis, «Spanish Views on the Future of West European Security and Defense Cooperation», in Peter Schmidt, ed., *In the Midst of Change: On the Development of West European Security and Defense Cooperation*, Baden-Baden, Nomos, 1992, p. 132.

<sup>31</sup> Aníbal Cavaco Silva, *Afirmar Portugal no Mundo*, discursos proferidos durante a vigência do XII Governo Constitucional, Lisboa, INCM, 1993, p. 129.

<sup>32</sup> Ver Reunião Ministerial do Conselho do Atlântico Norte, em Copenhaga, Dinamarca, 6 e 7 de Junho, in *Agence Europe*, 8 Junho de 1991.

<sup>33</sup> A XXI Brigada Mecanizada com base em Córdoba é a contribuição espanhola inicial para o Eurocorpo, mas o plano prevê deslocar a Divisão Armada Brunete composta pela XII Brigada Armada de Madrid e a XI Brigada Mecanizada de Badajoz em adição à unidade de Córdoba. Espanha prometeu ceder doze mil homens para apoiarem o Eurocorpo.

<sup>34</sup> Ver Ministério da Defesa, *A Defesa de Portugal 1994*, Lisboa, Ministério da Defesa, Julho de 1994.

<sup>35</sup> Jose Sanchez Mendez, *Aspectos operativos y tecnicos ante las nuevas amenazas*, Madrid, Camara de Comércio e Indústria de Madrid, 1994.

<sup>36</sup> Ver a *Directiva de Defensa Nacional 1/92*, de 27 de Março de 1992, Madrid, Presidência do Governo de Espanha, 1992. Ver também Argumosa Pila, *El nuevo marco estrategico*, Madrid, Ejercito, Novembro de 1994.

<sup>37</sup> Ver Francisco Perez Muínelo, *Panoramica del presupuesto de defensa en España, 1946-1996*, Madrid, Instituto de Questiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), 1996.

<sup>38</sup> O valor dos gastos de defesa é calculado de modo diferente pelo Ministério e pela NATO, o que muitas vezes origina diferentes números. Por exemplo, os 1.17 por cento do PIB conhecidos publicamente em Espanha são grosseiramente iguais ao 1.5 por cento anunciados pela NATO. Ver Perez Muínelo, *op. cit.*

<sup>39</sup> Sobre o papel do Parlamento na determinação dos assuntos de defesa, ver Antonio Sanchez-Gijon, «La defensa que se defiende en las Cortes», *Política Exterior*, n.º 56, vol XI, Março/Abril de 1997, pp. 73-85.

**A Península Ibérica e a Europa: MARITHERESA FRAIN  
uma convergência nas políticas de defesa  
espanhola e portuguesa no pós-Guerra Fria?**

<sup>40</sup> Ver Geoffrey B. Demarest, «Spain's Military-Strategic Outlook», *Parameters*, Inverno de 1996-1997, pp. 26-38.

<sup>41</sup> Carlos Alonso Zaldivar, «El afio en que acabo un mundo», in La política exterior de España en 1991, Anuario *Internacional CIDOB* 1991, Barcelona, CIDOB, 1992, p. 22.

<sup>42</sup> As negociações limitadas, em Maastricht, a Estados cooperativos (Grã-Bretanha, Dinamarca, Irlanda e Portugal), diminuiu o alcance a casos em que o Conselho tinha anteriormente votado maioritariamente (Artigo J.3.2 TUE).

<sup>43</sup> Ver Trevor Salmon, «Testing Times for European Political Cooperation: The Gulf and Yugoslavia, 1990-1992», *Internacional Affairs*, vol. 68, n.º 2, 1992.

<sup>44</sup> O Conceito Estratégico de Defesa Nacional foi aprovado pelo Parlamento em 1993 e resume os princípios fundamentais, os objectivos e as percepções na área da segurança portuguesa. Os objectivos principais, tal como referido no documento, incluem o seguinte:

- a preservação das relações transatlânticas através da qualidade de membro da NATO;
- a participação no processo de integração europeia na área da segurança;
- a contribuição portuguesa nas operações militares multilaterais no contexto das Nações Unidas, UEO e NATO; e,
- o papel de Portugal na segurança da região do Mediterrâneo e do sul de África.

<sup>45</sup> *El País*, 14 de Novembro de 1996, p. 21.

<sup>46</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VI Legislatura, 13 e 14 de Novembro de 1996, n.º 38-39. A votação final foi de 293 a favor, 23 contra e 4 abstenções.

<sup>47</sup> Os comentários racistas contra os portugueses sobre este assunto não facilitaram a situação. «Os cidadãos das Canárias opõem-se e não permitirão que os portugueses de pele escura se passem nas suas ruas». Citação de *El País*, 2 de Janeiro de 1997.

<sup>48</sup> Ver o editorial do *El País*, 31 de Março de 1997.

<sup>49</sup> Ministro da Defesa, Eduardo Serra, no debate do Parlamento em 5 de Março de 1997, tal como citado em *El País*, 9 de Março de 1997.

<sup>50</sup> *Público*, 9 de Janeiro de 1994.