

Portugal, Espanha e a Formação da NATO

Juan Carlos Jiménez Redondo

Professor da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia, Universidade Nacional de Educação à Distância, Madrid

Tradução de Marta Duarte.

I. Portugal perante a «questão espanhola».

Concepções políticas e novas visões estratégicas

O final da II Guerra Mundial provocou a emergência de um fenómeno novo: a concentração de poder nas mãos de dois Estados, a União Soviética e os Estados Unidos, encabeçando cada um as duas ideologias triunfantes no conflito armado. Deste modo se reinicia a reconstrução da Europa, marcada por um contexto internacional conflituoso no qual a problemática de defesa face ao expansionismo soviético se revelará fundamental para todos os países da Europa ocidental, especialmente quando o processo latente de ruptura entre os aliados se foi revelando cada vez mais irreversível.

Os dois países da Península Ibérica não se podiam subtrair a esta complexa realidade, tendo em conta, além disso, que a natureza autoritária de ambos os regimes acrescentava mais um problema: assegurar não só a defesa nacional face a um possível ataque soviético como também a própria segurança e estabilidade das ditaduras, factor fundamental de toda a estratégia política tanto do salazarismo como do franquismo. Desde a formulação da ideia do Bloco Ibérico, em Dezembro de 1942¹, Portugal e Espanha tinham adoptado fórmulas distintas de acomodação ao novo sistema internacional que se ia configurando. Indubitavelmente, o regime salazarista teve mais êxito que o espanhol, sendo rapidamente incorporado na órbita de defesa norte-americana graças à assinatura dos acordos de utilização do arquipélago dos Açores de 1944, 1946 e 1948². A Espanha, pelo contrário, sofreu um agudo processo de condenação internacional que, sustentado pelas resoluções 32 (I) e 39 (I) da Assembleia Geral das Nações Unidas, provocou o seu ostracismo internacional, a retirada de todos os embaixadores acreditados em Madrid, salvo quatro, entre os quais o português³, e a impossibilidade de integrar-se em qualquer das organizações internacionais que se foram criando a partir de 1945⁴.

A chamada «questão espanhola», ou seja, a condenação internacional que sofreu o regime de Franco, teve uma enorme influência nas relações entre Portugal e Espanha, ao abrir um breve, mas significativo, período de travão a esta política pró-franquista seguida por Salazar desde a guerra civil⁵. Com o fim de evitar que a condenação internacional do franquismo pudesse produzir algum «risco de contágio» para o Estado Novo, Salazar optou por uma política de prudência que evitasse qualquer reacção negativa das potências ocidentais contra a sua própria ditadura. Uma posição, baseada num exame do problema espanhol, que defendia uma mudança de regime, uma solução monárquica pactuada e aceite pelo próprio general Franco. Na sua opinião, só o exército garantiria uma mudança de regime ordenada e pacífica, mudança essa apenas aceitável para o seu governo se se efectuasse em favor de uma monarquia moderada, pois considerava inaceitável para Portugal qualquer regresso a um governo republicano, tanto pelas conotações iberistas

que estes tinham tido em 1931-1936 como, fundamentalmente, pela forte instabilidade que introduziria em toda a Península⁶.

Esta primeira avaliação do problema espanhol mudou substancialmente em poucos meses. Desde logo, Salazar começou a considerar inviável a restauração monárquica devido ao facto de, na sua opinião, a política de ruptura levada a cabo por D. Juan supor, na prática, fechar todas as portas a esta possível via de solução⁷, o que o conduziu a uma concepção maniqueísta do problema espanhol, segundo a qual ou permanecia Franco, ou seja, a ordem e a estabilidade, ou rebentaria uma nova guerra civil, cujo resultado último seria uma Espanha comunista e, por extensão, uma Península entregue à desordem. Em consequência, a posição lógica que se devia adoptar era apostar na continuidade de Franco já que este era, na sua opinião, o único que poderia garantir um governo sólido, estável e anticomunista.

Na opinião de Salazar, o problema espanhol tinha outra leitura fundamental na medida em que se devia inscrever no contexto do confronto Leste-Oeste. Neste sentido, era necessário esquecer os preconceitos políticos contra o general Franco em benefício dos interesses colectivos europeus. Como afirmava Salazar, esta posição não era unicamente ditada pelas afinidades ideológicas entre ambos os regimes, mas também pela pretensão de conciliar os interesses peninsulares e a sua integração dentro do domínio dos interesses europeus, além de ser necessária para garantir a segurança de Portugal dentro de uma nova leitura estratégica da defesa nacional⁸.

O problema da segurança do país, num contexto definido por Salazar como de ruína física e moral, em que a miséria material e o medo do expansionismo soviético eram as características essenciais do momento⁹, situava-se mais para além do âmbito meramente peninsular, devido à nova ameaça representada pela União Soviética, que substituiu a Espanha na consideração de inimigo tradicional do país. Isto repercutiu-se numa viragem europeia da política salazarista, no sentido de um maior compromisso com os problemas do continente, explicitada na sua integração no quadro da defesa colectiva do mundo ocidental, o que vinha demonstrar, também, as insuficiências da tradicional aliança britânica para garantir, por si só, não já a independência nacional mas, principalmente, a defesa territorial das colónias portuguesas. Partindo desta consideração da União Soviética como «grande inimigo da civilização ocidental» e dos países da Europa ocidental, a pressão sobre o regime franquista era considerada por Salazar como contraproducente para conseguir os fins perseguidos, enquanto que tinha o óbvio inconveniente de debilitar toda a estrutura política, económica e, sobretudo, defensiva planificada pelas nações ocidentais fazendo-se, desta forma, segundo Salazar, o «jogo da União Soviética»¹⁰.

Dentro do contexto estratégico ocidental, a defesa de Portugal devia, segundo Salazar, começar nos Pirinéus, pelo que, sem a participação da Espanha, a segurança do país não seria nunca efectiva. Daqui se deduzem os dois conceitos básicos da política de Salazar em relação à Espanha: o da fronteira pirenaica e o da Península Ibérica como uma unidade estratégica defensiva. A defesa militar frente ao novo perigo soviético não permitia uma defesa convencional em que cada país assumisse a sua própria segurança nacional, mas a necessidade de uma organização comum, na qual o papel da Espanha era essencial para garantir a defesa de Portugal. Nas palavras de Fernando Santos Costa, principal expoente desta linha de pensamento, «nenhum acidente natural pode constituir obstáculo ao regular desenvolvimento de operações militares no sentido Leste-Oeste

através de toda a Península... a verdadeira força do bastião ibérico está mais na realidade dos seus contornos, e essa indiscutível, do que nos obstáculos do interior, os quais canalizam mais do que embaraçam os movimentos de quem, desembarcando nos portos e praias da costa ocidental, se dirija ao coração da Europa ou, tendo partido do interior longínquo do antigo continente, pretenda disputar o calor do Sol»¹¹. Uma posição assumida por Salazar, que num discurso na Assembleia Nacional afirmava a «[...] unidade geográfica e estratégica da Península, que tem de ser forçosamente considerada como um todo no que diz respeito à defesa do Ocidente com base na terra continental europeia e que explicam, não só os acordos existentes, mas também a posição sistematicamente defendida por nós em relação à Espanha na Europa»¹².

Em resumo, estes conceitos, que defendiam a continuidade e unidade da Península como baluarte defensivo frente à ameaça soviética¹³, são os eixos básicos sobre os quais gira, nestes momentos, toda a política espanhola do governo luso, assentando em torno deles a linha política seguida tendente à incorporação da Espanha no sistema político, económico e, especialmente, militar, do mundo ocidental.

II. Guerra Fria e necessidades de defesa: em busca de um novo entendimento entre Portugal e Espanha

O discurso do Presidente Harry Truman, de 12 de Março de 1947, deu lugar à verdadeira ordem do pós-guerra: a Guerra Fria. A partir deste momento entra em crise definitiva a fase de expectativas de cooperação entre os aliados, clarificando-se um sistema de relações internacionais caracterizado por um confronto directo e não bélico entre os dois blocos que, no que toca aos Estados Unidos, supõe a adopção definitiva da teoria da contenção definida por George Kennan, cujo fim essencial era formar um sistema de alianças integrado frente à União Soviética. A teoria da contenção baseava-se nos conceitos de fronteira e liderança hegemónica, assumindo os Estados Unidos as necessidades de reconstrução económica dos países europeus devastados pela guerra e as suas necessidades de defesa, através de uma organização militar integrada sob o seu escudo defensivo. Esta nova situação vai ser essencial tanto na evolução da situação internacional de Espanha, em termos de uma melhoria substantiva da sua situação internacional, como no decorrer das próprias relações luso-espanholas, que superam esta fase de relativo esfriamento para ganhar em intensidade, quando o governo salazarista chama a si o papel de interlocutor internacional do governo de Franco.

O primeiro passo desta nova situação teve lugar em Julho de 1947, por motivo da Conferência de Paris, convocada para discutir os termos de aplicação do programa de ajuda económica norte-americana. A Espanha ficou expressamente excluída do plano, pelo que utilizou a conexão portuguesa para expor, indirectamente, as suas pretensões de incorporação no Plano de Reconstrução¹⁴. Para conseguir o apoio português na Conferência de Paris o ministro dos Negócios Estrangeiros espanhol, Alberto Martín Artajo, enviou instruções ao embaixador em Lisboa para efectuar uma exposição, «pessoal e urgente» perante o Presidente do Conselho a fim de saber se o seu governo estaria disposto a reclamar a presença da Espanha no Plano Marshall¹⁵. A resposta de Salazar foi positiva, já que considerava importante a presença espanhola para garantir a estabilidade do país e o êxito do próprio plano. Por isso aceitou coordenar com o governo espanhol a sua actuação na conferência, assumindo o compromisso de pedir a participação de Espanha¹⁶. A reacção negativa do resto dos países participantes a uma

possível incorporação espanhola fez o delegado luso desistir de propor formalmente a participação de Espanha, limitando-se a salientar as vantagens económicas que a sua incorporação poderia trazer ao conjunto da Europa¹⁷.

A actuação portuguesa na Conferência de Paris demonstrava já esta mudança qualitativa que se estava a produzir nas relações entre ambos os regimes. Uma mudança que teve como segunda manifestação fundamental a renovação expressa, em 1948, do Tratado de Amizade e Não Agressão. Em Março, o embaixador Nicolás Franco encontrou-se com Salazar para lhe expor as preocupações do governo espanhol ante a situação internacional e a forma como devia ser entendido o Tratado de Amizade e Não Agressão nesta conjuntura. Na sua opinião era necessário estabelecer entre os dois países uma actuação coordenada em que nenhuma das partes adquirisse compromissos em separado que pudessem afectar o conjunto peninsular¹⁸. Por outras palavras, a iniciativa do governo espanhol destinava-se a tentar conseguir uma posição comum com o governo português que evitasse a possibilidade de Portugal se unir de forma isolada aos pactos que se estavam a estabelecer na Europa, o que deixaria a Espanha totalmente isolada. Por isso insistiu numa renovação expressa do Tratado de Amizade, pretendendo convertê-lo num gesto reivindicativo da sua posição de isolamento e da necessidade de que a Península Ibérica fosse considerada de forma conjunta dentro da estratégia de defesa ocidental. A iniciativa espanhola não encontrou excessivas dificuldades no governo de Salazar, chegando-se à assinatura de um segundo protocolo cuja importância real era mínima, ao não adiantar nenhum elemento de concretização ao texto original de 1939¹⁹. Como dizia o embaixador espanhol²⁰, servira para que Portugal assumisse na sua posição militar certos compromissos em relação à Espanha, traduzidos, inclusivamente, em princípios de acordo para o estabelecimento de conferências conjunta entre os Estados-Maiores de ambos os países que, efectivamente, começaram a celebrar-se a partir de 1954.

Apesar da cooperação luso-espanhola ter superado a fase de descolagem anterior, continuou a existir uma atitude prudente por parte de Salazar, que ainda não estava disposto a apresentar-se incondicionalmente unido ao regime franquista. Por isso, o governo de Salazar recebeu de forma fria a possibilidade de fazer coincidir a assinatura deste segundo protocolo com uma viagem oficial de Franco a Espanha, devido à mais que certa reacção negativa das potências ocidentais, em especial da França e do Reino Unido. Fez atrasar a viagem até Outubro de 1949, o que demonstra o alto grau de pragmatismo que Salazar demonstrou na sua política em relação à Espanha de Franco, baseada na consecução de dois objectivos fundamentais: apostar na continuidade do regime espanhol, como garantia de estabilidade em toda a Península, e conseguir uma inserção coerente do conjunto peninsular no seio do sistema defensivo ocidental.

III. Portugal e Espanha diante do processo de criação da nato

A articulação defensiva da Europa nos primeiros momentos do pós-guerra havia gravitado em torno da consideração da Alemanha como inimigo potencial, pelo que o sistema de segurança se organizou em redor de acordos destinados a prevenir uma possível ressurreição da ameaça bélica alemã. A imposição da hegemonia soviética sobre a Checoslováquia provocou uma nova percepção de ameaça, centrada na União Soviética como identidade diferenciada com a qual não era possível nenhum entendimento. Esta nova concepção está já presente no Pacto de Bruxelas de Março de 1948 (França, Reino Unido e países do Benelux) que, além do seu carácter militar, tinha uma dimensão mais

ampla de cooperação, prevendo a colaboração económica entre os cinco países e a criação de um conselho consultivo permanente.

A reacção de Portugal e da Espanha a esta iniciativa foi muito diferente, pois era ainda muito distinta a sua situação dentro do cenário europeu. A Espanha de Franco foi, uma vez mais, posta à margem desta iniciativa, enquanto que o Portugal salazarista mostrou uma reacção mais prudente a respeito de qualquer possibilidade de incorporação no mesmo. A razão desta posição está na oposição salazarista a qualquer organização que pudesse converter-se no embrião de um projecto supranacional europeu²¹. Uma posição que o Presidente do Conselho manteve durante toda a década de 50 e que só alterou, mais por questões conjunturais do que por convicção ideológica, na década posterior.

O Tratado de Bruxelas constituiu o antecedente de um sistema de defesa atlântico, configurado em torno da hegemonia política, económica e militar dos Estados Unidos. Ainda que as negociações para a sua criação se tenham iniciado em inícios de 1948, só em Junho tomou forma definitiva, depois da aprovação no Senado norte-americano da emenda Vandenberg, que autorizava o presidente a estabelecer uma aliança militar em tempos de paz. Nascia assim a Organização do Tratado do Atlântico Norte, que incluía Portugal como membro fundador, enquanto que, de novo, excluía a Espanha como país participante.

Em finais de 1948, o embaixador do Reino Unido em Lisboa comunicou oficialmente ao governo de Salazar o resultado das conversações de Washington entre os países signatários do Tratado de Bruxelas, Estados Unidos e Canadá dirigidas à criação de uma aliança que incluiria estes países e outros como Portugal, Dinamarca e Islândia. Meses depois, a 10 de Janeiro de 1949, os embaixadores dos Estados Unidos e do Reino Unido apresentaram a Salazar um texto provisório do pacto, a fim de ser analisado e anotado com as objecções consideradas oportunas, acrescentando o seu desejo manifesto de que Portugal participasse nesta nova organização²². Após o estudo do texto o governo português expressou certas reservas, nomeadamente quatro: primeira, não querer «ceder bases militares a um poder estrangeiro em tempo de paz, já que viola o princípio de soberania nacional»; segunda, «a extensão projectada de vinte anos de duração do pacto parece excessiva, sendo preferível a sua redução a dez anos»; terceira, «é necessário notar a exclusão de Espanha, única potência terrestre vizinha de Portugal e por causa de cuja ausência Portugal não pode desempenhar o papel tão importante que impõe a noção da Península Ibérica como bloco estratégico»; e, por último, o «desejo de ver mais clarificados alguns aspectos como amplitude geográfica do pacto e as garantias recíprocas»²³.

Na realidade, não existia possibilidade alguma de que estas objecções fossem consideradas. Em Março, o governo português recebeu um novo texto do Tratado, já em forma definitiva, que teve de aceitar sem que fosse possível introduzir qualquer reserva. Esta incorporação forçada, ainda que seis outros membros tenham tido igual sorte, rompia em boa medida (devido à exclusão da Espanha) com a linha estratégica definida pelo regime em torno dos conceitos de fronteira pirenaica e da Península como unidade estratégica indivisível. Contudo, se para o regime salazarista a forma de participação na Aliança não era a mais adequada, a exclusão da Espanha pôs o regime franquista numa situação muito mais grave, ao certificar o seu claro isolamento internacional. O regime franquista ficava excluído de todo o sistema de alianças criado no mundo ocidental desde 1945, pelo que a sua situação de debilidade internacional aumentou de forma notória.

Provocou uma certa tentativa de reacção dirigida ao impedimento da inclusão de Portugal na Aliança, sob a ameaça de denúncia unilateral do Tratado de Amizade e Não Agressão de 1939, renovado há apenas um ano, em Setembro de 1948.

No entender do governo espanhol, a entrada individual de Portugal na nato sem a Espanha supunha um incumprimento tanto da letra como do espírito das cláusulas do Tratado de 1939 e seus protocolos adicionais já que estes, consideravam, impunham a ambas as partes a obrigação de se concertarem entre si para salvaguardar os seus interesses mútuos, sempre que existissem factos que, por sua especial relevância, pudessem comprometer a inviolabilidade do território peninsular, ou constituir perigo para a sua independência ou segurança. Segundo esta interpretação, o Pacto do Atlântico obrigava os Estados-membros a defender uma das partes se esta fosse agredida, o que fazia prever os riscos para a segurança da Espanha, que poderia ver-se envolvida numa guerra sem o desejar. Além disso, segundo o governo espanhol, a entrada de Portugal na nato sem contar com a Espanha quebrava o espírito de colaboração em política internacional que, em sua opinião, se depreendia do Tratado de Amizade²⁴. Esta argumentação carecia de base, por quanto do texto do Tratado de 1939 e os dois protocolos adicionais não se depreende nenhuma cláusula limitativa para qualquer das partes para subscrever qualquer acordo internacional de forma independente e sem necessidade de submetê-lo à consideração do outro signatário. O máximo que assinalam é uma vaga ideia de consulta entre ambas as partes. Por isso, depois de três conselhos ministeriais nos quais as opiniões dos ministros sobre a incorporação no Pacto não foram uniformes²⁵, Salazar decidiu a adesão de Portugal à nato, sem tomar em consideração as objecções espanholas²⁶.

A impossibilidade de travar o processo de adesão de Portugal à nato levou o governo espanhol a ameaçar denunciar o Tratado de Amizade e Não Agressão, ainda que oferecesse uma proposta de solução consistente, segundo a qual o governo luso faria chegar aos Estados Unidos a proposta de um pacto tripartido entre este país, Portugal e a Espanha, que se poderia ligar, no futuro, ao Pacto Atlântico²⁷. Fórmula que foi aceite pelo governo de Salazar, ainda que julgando-a dificilmente realizável²⁸. A posição do governo americano foi de compreensão pela situação de isolamento do regime espanhol, ainda que tenha logo apontado a inconveniência de obstruir a incorporação de Portugal na Aliança Atlântica. Perante esta posição favorável, a posição espanhola evoluiu rapidamente, ao constatar a disposição da Administração norte-americana para acabar com o ostracismo internacional da Espanha por uma via bilateral de acordo directo com Espanha. Produziu-se assim uma reviravolta na postura espanhola que permitiu superar esta fase de tensão com o governo salazarista, projectando-a para um novo entendimento. O governo espanhol teve de aceitar as teses lusas de compatibilidade entre o Tratado de Amizade com Portugal e o Pacto do Atlântico, e teve de aceitar igualmente a importância que nesse momento tinha para a sua própria situação internacional a manutenção de relações cordiais com o regime de Salazar²⁹.

Segundo a opinião do historiador espanhol Luis Suárez Fernández foi em última instância o próprio general Franco que, face à posição contrária de personagens tão influentes como José Félix de Lequerica³⁰, partidários da denúncia do Tratado de Amizade e Não Agressão, decidiu não exigir a Portugal que se negasse a entrar na nato. Franco, segundo esta versão, limitou-se a ordenar ao seu irmão Nicolás, embaixador em Lisboa, que advertisse o governo luso que a Espanha não acreditava que a sua entrada isolada na nato

deixara de ter importantes repercussões nas relações entre os dois países, não se mostrando disposto, em nenhum caso, a pôr em perigo o pacto que unia Espanha com Portugal³¹.

É mais provável que esta versão acerte ao pôr em evidência a rotunda negação de Franco em arriscar a relação de relativa cordialidade que a Espanha mantinha com Portugal, mas tende a exagerar fortemente as possibilidades de pressão do governo espanhol para poder obrigar Portugal a uma posição favorável à sua tese. Efectivamente, não se exigiu a Portugal a renúncia a participar sem a Espanha no Pacto do Atlântico, mas não é menos certo que era uma possibilidade que escapava por completo às possibilidades reais do regime franquista. Nem Salazar, certamente, a teria admitido, nem o governo espanhol dispunha de meios de pressão reais e efectivos para impor uma solução de sua completa conveniência. É, por isso, lógico que o regime espanhol se tenha limitado a actuar com prudência, pois ainda que não pudesse impedir Portugal de adoptar a sua decisão de se incorporar na nato, podia colocar algumas dificuldades cujo fim fundamental era chamar a atenção do governo norte-americano para a indivisibilidade estratégica da Península Ibérica, e para a necessidade de incorporar a Espanha no sistema defensivo ocidental, de alguma forma que superasse o desprezo absoluto que um regime com as características do espanhol inspirava aos membros da Aliança Atlântica.

IV. A via indirecta de inserção da Espanha no sistema defensivo ocidental: o papel de Portugal

A partir de 1949 os dois governos puseram em marcha um esforço comum para conseguir vincular a Espanha ao esforço de defesa ocidental, tanto através de uma integração directa na nato como mediante a via indirecta de um pacto directo entre a Espanha e os Estados Unidos que poderia estender-se, numa configuração tripartida, a Portugal. A hipótese de uma integração directa da Espanha na Aliança Atlântica não parecia ter uma expectativa clara de êxito, tendo em conta a completa oposição da maioria dos seus membros a aceitar o ingresso do regime espanhol. Apesar disso, o governo de Franco não deixou de apresentar, através de Portugal, o seu desejo de ingresso directo na Aliança, pelo menos até à possibilidade de um pacto com os Estados Unidos ser já um dado assente. Por isso, em todas as reuniões da nato, e sempre por indicação espanhola, o ministro português colocou a questão da participação da Espanha, ainda que sempre sem êxito.

A via indirecta supunha a conclusão de um acordo bilateral directo com os Estados Unidos. Não obstante, exploraram-se outras possibilidades como a articulação de um eixo defensivo que unisse Washington a Madrid, Dublin e Lisboa, num pacto que, com uma base principal hispano-norte-americana, se estendesse o suficiente para garantir de forma sólida a segurança desta zona do Atlântico³². Juntamente com esta iniciativa fracassada também se explorou a possibilidade de integrar a Espanha num pacto mediterrânico, que pudesse ser incorporado como complemento da nato. O governo salazarista apoiou esta proposta, defendendo nos Estados Unidos a concretização de um pacto que incluísse a Grécia, a Turquia, a Espanha e outros países ribeirinhos. Mas, como no caso anterior, esta possibilidade foi igualmente descartada, chocando com a oposição norte-americana que considerava que este projecto contaria com a oposição inequívoca dos governos francês e britânico.

O caminho mais provável de seguir, e o mais desejado pelo governo franquista, era, em consequência, apenas o estabelecimento de um pacto directo com os Estados Unidos, ao qual se poderia incorporar Portugal, utilizando o Pacto Ibérico como ponte útil entre um Portugal membro da nato e um possível acordo bilateral hispano-norte-americano.

A ideia do pacto tripartido foi inicialmente lançada pela Espanha no momento de incorporação de Portugal na nato. Voltou depois a surgir em Setembro de 1950, quando o ministro luso, Paulo Cunha, expôs no Departamento de Estado norte-americano a opinião do seu governo acerca da necessidade de incorporar a Espanha na defesa ocidental. Na sua opinião, se existiam razões políticas que, no momento, impediam a inclusão da Espanha na nato era, pelo contrário, exequível procurar uma fórmula intermédia que permitisse utilizar o território espanhol em caso de necessidade. Todavia, Paulo Cunha não encontrou senão uma resposta evasiva, resultante da oposição dos aliados europeus às pressões norte-americanas em favor da Espanha. Mas foi durante a reunião plenária da nato, celebrada em Lisboa em Fevereiro de 1952, que o tema atingiu a sua máxima dimensão. Durante a reunião, Paulo Cunha voltou a manifestar a necessidade de formar um eixo defensivo Washington-Madrid-Lisboa ao considerá-lo imprescindível para que o sistema defensivo ocidental fosse viável no seu conjunto, já que, definitivamente, Portugal não era, na opinião do ministro, «uma ilha que pudesse separar-se do resto do continente»³³. Contudo, a iniciativa lusa voltou a encontrar a mesma resposta: a oposição dos países membros da nato ao ingresso directo da Espanha na organização.

Depois de um longo processo negocial, em Setembro de 1953 assinavam-se, finalmente, os acordos defensivos entre os Estados Unidos e a Espanha. A reacção do governo salazarista foi, obviamente, muito favorável, ainda que não tenha deixado de expressar certas reservas em relação às condições de utilização das bases norte-americanas em território espanhol sem que tivessem primeiro de informar as autoridades locais, o que podia arrastar, sem prévio aviso, o país para uma guerra. Por isso, o ministro Paulo Cunha sugeriu aos representantes espanhóis a conveniência da inclusão nos acordos de uma cláusula que estabelecesse que, caso os Estados Unidos entrassem em guerra, não pudessem utilizar as bases espanholas até terem obtido o consentimento do governo de Madrid³⁴. A necessidade do governo franquista assinar os pactos com os Estados Unidos levou a que não se tivessem em conta estas observações, nem as claras reduções de soberania que estes acordos significavam para Espanha³⁵. Para o governo luso, os pactos hispano-norte-americanos traduziam, apesar de tudo, uma solução satisfatória para a sua própria política de segurança, na medida em que punham fim a esse vazio estratégico que deixava Portugal isolado por terra do resto dos aliados ocidentais, encerrando no extremo sudoeste o sistema defensivo europeu³⁶.

Uma vez assinados estes pactos, nada mais restava ao regime português que associar-se a eles para garantir uma actuação coordenada para a defesa comum da Península. Conversações tripartidas que frutificaram em 1956 com a definição das missões concretas que deviam assumir as Forças Armadas de cada país: o Exército espanhol defenderia as passagens pirenaicas, tendo em conta de forma especial o apoio do Exército português. A Marinha espanhola centrar-se-ia na defesa das águas territoriais nacionais e das linhas de comunicação; enquanto que a Marinha portuguesa assumiria também missões de defesa de toda a Península. O espaço aéreo seria, pelo seu lado, defendido conjuntamente pelas Forças Aéreas dos dois países. Finalmente acordava-se que ambos os países limitariam as

suas tarefas à defesa da Península, pois a defesa dos arquipélagos espanhóis e portugueses constituiria uma responsabilidade unicamente nacional³⁷.

V. Conclusões

A convergência histórica do franquismo e do salazarismo dá origem a um novo modelo de relação que, em síntese, supõe a superação do iberismo como principal factor condicionante das relações luso-espanholas. Superada a forte oscilação produzida pela conjuntura bélica, que originou um agudo renascimento do perigo espanhol associado ao momento de tentação espanhola de entrada na II Guerra Mundial, a formulação em 1942 da ideia de «Bloco Ibérico» representa um verdadeiro corte estrutural nas relações entre os dois países. Evolução, em última instância, de uma situação historicamente parada, na qual o iberismo é substituído por novos factores condicionantes; concretamente, a problemática derivada da «questão espanhola» e, sobretudo, o processo de formação do sistema defensivo ocidental, verdadeira pedra angular que permite compreender a posição adoptada por Salazar a respeito do regime espanhol e das relações com a Espanha em geral.

A política de Salazar em relação à Espanha era determinada por essa constante dos regimes ditatoriais que é assegurar a sua própria sobrevivência, num ambiente internacional de ordem e estabilidade. Neste sentido, a acção coordenada entre ambas as ditaduras era essencial para garantir a segurança dos dois regimes, sobretudo numa conjuntura internacional onde as pressões das ideias democráticas ameaçavam seriamente a sua continuidade. Por isso, e ainda que no período de transição dos anos 1945-1947 não se possa falar de uma coordenação política efectiva, Salazar sempre defendeu uma política ibérica activa. Fervente anticomunista e defensor da ordem até às últimas consequências, pensava que qualquer alteração não pactuada de regime em Espanha levaria toda a Península ao extremismo. Diante desta situação pouco importava que não professasse grande simpatia por Franco. Bastava-lhe que este mantivesse a ordem e a estabilidade para servir os interesses do seu próprio país, considerando, além disso, que as suas esperanças na figura de D. Juan eram muito escassas. Mas o fundamental era que, estrategicamente, considerava imprescindível a participação activa da Espanha no sistema de defesa ocidental face à União Soviética, não só para lhe dar coerência e continuidade como, especialmente, para assegurar a própria segurança nacional de Portugal.

Quanto ao governo espanhol, submetido a uma situação de ostracismo internacional, a relação com Portugal alcançou um protagonismo evidente. Sem grandes possibilidades de desenvolver uma política externa europeia, Portugal aparece como um dos grandes apoiantes da ruptura do isolamento espanhol, fundamentalmente diante da possibilidade de poder utilizar a conexão portuguesa junto do resto das potências ocidentais, e em especial da Grã-Bretanha. Por isso devemos concluir que, ainda que as relações bilaterais continuassem a apresentar grandes carências, adquiriram, sem dúvida, para o franquismo, grande importância por dois motivos essenciais: primeiro, porque ajudaram o regime a normalizar as suas relações externas; e, segundo, porque Portugal constituiu um dos seus mais importantes apoios internacionais, actuando em vários momentos como verdadeiro intermediário da Espanha junto das nações ocidentais, defendendo o seu pleno reconhecimento internacional e a institucionalização definitiva da ditadura, de acordo com os interesses essenciais do general Franco.

¹ Espanha, Ministerio Asuntos Exteriores Documentos sobre el Bloque Ibérico, Madrid, MAE, Dezembro de 1942, e Portugal, Secretariado Nacional de Informação. Boletim do SNI. Lisboa: Dezembro de 1942.

² MAGALHÃES, José Calvet de, «Portugal e os Estados Unidos: relações no domínio da defesa», *Estratégia*, 3, (1987), pp. 13-52. Para todo o processo, Telo, António, Portugal e a NATO. Lisboa: Cosmos, (1996).

³ Argumentando, neste caso, a falta de motivos para aceitar a recomendação de um a organização da qual Portugal não fazia parte e por estar ligado a Espanha pelo Tratado de Amizade e Não Agressão. Nogueira, Franco, SALAZAR IV: O Ataque 1945-1958. Porto: Livraria Civilização, 1996, p.94.

⁴ A documentação básica pode consultar-se em Leonart Anselm, Alberto J., España y ONU, 4 vols. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1978-1996.

⁵ Para a análise de todo este período ver Jiménez Redondo, Juan Carlos, Franco e Salazar: as relações luso-espanholas durante a Guerra Fria. Lisboa: Assírio e Alvim, 1996.

⁶ Public Record Office. Foreign Office. (PRO.FO): 371/60446. O'Malley to E. Bevin. Lisbon, 7th March, 1946. Arquivo Ministério dos Negócios Estrangeiros (amne): P.2, A.47, M.129, Telegrama do ministro dos Negócios Estrangeiros para Londres e Washington. Lisboa, 2 de Março de 1946.

⁷ PRO.FO, 371/60446. British Embassy. O'Malley to Mr. Bevin. Lisbon, 30th March, 1946.

⁸ Salazar, António de Oliveira, «Portugal no Pacto Atlântico», in Salazar, António de Oliveira. Discursos e Notas Políticas, 1945-1950. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.

⁹ SALAZAR, António de Oliveira: «Miséria e medo, características do momento actual». in Salazar, António de Oliveira, Discursos e Notas Políticas, 1945-1950. pp. 287-311. Coimbra: Coimbra Editora, 1951.

¹⁰ Segundo Salazar, Portugal não podia aceitar nenhuma hipótese militar que não compreendesse uma inteligência aberta com Espanha, pois «se esta resistia, cedia ou pactuava, condicionava em qualquer dos três casos a posição militar portuguesa», AMAE: 2629/8. Informe 476-E. Adido de imprensa. Lisboa, 5 de Março de 1948. Documento que recolhe uma conversa entre Salazar e o embaixador norte-americano Wiley.

¹¹ Cit. in Ferreira, José Medeiros, Estudos de estratégia e relações internacionais. Lisboa, Imprensa Nacional, 1981, p.105.

¹² SALAZAR, António de Oliveira, Discursos..., p. 416. Estes conceitos foram criticados tanto pela sua possível inconsistência operativa, como por assumir uma posição pró-

espanhola que continuava a causar forte repúdio em certos sectores hispanófilos. É o caso do general Raul Esteves, que além de criticar o conceito estratégico da Península como último bastião defensivo contra um ataque soviético, pensava que a ideia de fronteira pirenaica constituía uma «dolorosa evocação para o nosso sentimento patriótico». Esteves, Raul, A defesa da Europa ocidental. Lisboa: s.e., 1952. A citação é da pág. 29.

¹³ Para uma análise recente das relações luso-espanholas a partir de uma perspectiva estratégica cf. Fernandes, António H.; Duarte, António P., Portugal e o equilíbrio peninsular. Passado, presente e futuro. Lisboa: Europa-América, 1998.

¹⁴ AMAE, 2309/2. Nota para su Excelencia. S.f.

¹⁵ AMAE, 2309/3. Ministro Asuntos Exteriores a embajador en Lisboa. 20 enero, 1948. Telegrama Martín Artajo a embajador en Lisboa. 21 enero, 1948.

¹⁶ MNE. P.2, A.60, M.381. Circular C-1 às embaixadas e legações. 3 Fevereiro, 1948.

¹⁷ MNE. P.2. A. 60, M. 381. Telegrama do embaixador em Paris ao ministro Negócios Estrangeiros. Paris, 16 de Março de 1948. Telegrama do ministro Negócios Estrangeiros ao embaixador em Madrid. Lisboa, 14 de Março, 1948. Telegrama do presidente do Conselho à embaixada em Paris. S.f.

¹⁸ AMAE. 2629/14. Embajador a ministro Asuntos Exteriores. Lisboa, 18 marzo, 1948.

¹⁹ MNE. P.2, A.60, M.381. Extracto de carta de Salazar para o embaixador em Londres. 6 Agosto, 1948. O texto em AMAE. 3372/22. II Protocolo adicional al Tratado de Amistad y no Agresión entre los gobiernos de España y Portugal. Lisboa, 20 Setembro, 1948.

²⁰ AMAE. 3372/22. Embajador a ministro Asuntos Exteriores. Lisboa, 16 octubre, 1948.

²¹ MNE P.2, A.60, M. 381. Telegrama do Presidente do Conselho para legação de Portugal em Paris. Lisboa, 18 de Março de 1948. P.2, A. 57, M. 102. Telegrama do ministro dos Negócios Estrangeiros para embaixador em Londres. 30 Outubro de 1948. Ofício n.º 9. Director Geral Negócios Políticos e Administração Interna a ministro em Roma, 18 de Março de 1949. Ofício n.º 757, embaixador em Washington, 14 de Dezembro de 1948.

²² MNE. P.2, A. 50, M. 37. Telegrama do ministro dos Negócios Estrangeiros ao embaixador em Washington. Lisboa, 8 de Março de 1949.

²³ MNE P.2, A.50, M 37. Telegrama do embaixador em Washington ao ministro dos Negócios Estrangeiros. Washington, 15 de Março de 1949.

²⁴ AMAE. 3372/22. Memórandum conversación entre Nicolás Franco y Caeiro da Matta. Lisboa, 21 de Março de 1949.

- ²⁵ Nogueira, Franco, 1986, pp. 143-145.
- ²⁶ MNE. P.2, A. 50, M. 37. Circular às embaixadas. 24 de Março de 1949.
- ²⁷ AMAE. 3372/22. Telegrama ministro Asuntos Exteriores a encargado negocios en Washington. 25 de Março de 1949.
- ²⁸ AMAE. 3372/22. Telegrama ministro Asuntos Exteriores a encargado negocios en Washington. 26 de Março de 1949.
- ²⁹ AMAE. 3372/22. Nota para ministro Asuntos Exteriores preparada por la Dirección General de Política Exterior. 30 Março de 1949.
- ³⁰ Nomeado alcaide de Bilbao após a entrada das tropas franquistas na cidade, passou em 1939 a embaixador em Paris e junto do governo de Vichy. Em 1944 foi nomeado ministro dos Negócios Estrangeiros. Entre 1950 e 1953 ocupou o cargo de embaixador de Espanha em Washington.
- ³¹ Suárez Fernández, Luis, Franco. La historia y sus documentos, 20 vols. Madrid, Ubión, 1986, vol. IX. p. 106.
- ³² MNE. P. 2, A. 50, M. 35. Encarregado de negócios em Dublin para ministro dos Negócios Estrangeiros. Dublin, 20 de Abril de 1951. Telegrama do ministro dos Negócios Estrangeiros ao embaixador em Madrid. Lisboa, 12 de Maio de 1951.
- ³³ Le Monde, 26 de Fevereiro de 1952.
- ³⁴ Archivo de Presidencia del Gobierno. Fondos de Jefatura del Estado (APG.FJE): L. 16.4.1. Embajador en Paris a ministro Asuntos Exteriores. Paris, 27 de Abril de 1953.
- ³⁵ VIÑAS, Ángel (1981): Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos. Bases, ayuda económica, recorte de soberanía. Barcelona, Grijalbo, 1981; Marquina, Antonio, España en la política de seguridad occidental 1936-1986. Madrid, Ejército, 1986.
- ³⁶ Diário de Notícias, 30 de Setembro de 1953.
- ³⁷ Marquina, Antonio, 1986, pp. 636-637.