

Introdução

As relações entre Portugal e os Estados Unidos estão novamente na ordem do dia. Os Acordos das Lajes, que prorrogam o Acordo de Defesa de 1951 entre os dois países, expiram em 4 de Fevereiro de 1991. Os actuais acordos foram concluídos em 1983, tendo sido negociados ao longo de três anos em circunstâncias muito diversas das que prevalecem hoje em dia. Tanto o contexto internacional como a situação interna de ambos os países se alteraram profundamente desde então. Essas alterações reflectir-se-ão necessariamente na próxima negociação.

No plano internacional, os contrastes são evidentes. Os actuais acordos foram negociados num contexto de grande tensão internacional. As relações entre as duas superpotências estavam no ponto mais baixo. Viviam-se ainda as repercussões dos grandes acontecimentos de 1979 — a revolução no Irão, a segunda crise do petróleo, a guerra Irão-Iraque e a invasão do Afeganistão — que haviam posto em relevo a importância estratégica da zona do Médio Oriente e Golfo Pérsico e, conseqüentemente, das Lajes. Os EUA estavam em pleno processo de rearmamento e pretendiam expandir as suas facilidades militares em Portugal.

A década de noventa inicia-se sob um signo muito diferente. As reformas de Gorbachev abriram novas perspectivas de paz por todo o mundo. O equilíbrio de forças na Europa alterou-se a favor do Ocidente em resultado dos movimentos revolucionários na Europa de Leste. A ameaça ficou substancialmente reduzida e espera-se que diminua ainda mais. O desarmamento é prioritário pois todos têm pressa em colher «os dividendos da paz». Apenas no Médio Oriente a situação permanece potencialmente explosiva, embora, mesmo assim, os níveis de violência tenham diminuído em relação ao início da década de oitenta.

Os contrastes também resultam óbvios ao comparar a situação de Portugal em 1983 e em 1990. Em 1983, Portugal atravessava uma grave crise económica que levava, nesse mesmo ano, à assinatura da segunda carta de intenções com o Fundo Monetário Internacional. As negociações para a adesão continuavam a arrastar-se. A adesão acabou por consumir-se em 1986. Desde então passámos a receber formidáveis ajudas financeiras, a vida política e económica estabilizou-se e abriram-se novas perspectivas para o futuro.

Estas alterações implicarão certamente o repensar de parte a parte dos modelos que estão na base do relacionamento actual. Uma coisa mantém-se contudo inalterada: ambos os países permanecem interessados em manter uma relação de aliança e de cooperação, designadamente no domínio da defesa. O valor estratégico das posições portuguesas não terá diminuído em virtude das alterações na conjuntura internacional e tudo leva a crer que permanecerá pelo menos intacto enquanto os EUA mantiverem uma presença activa na política europeia. Portugal, pelo seu lado, deseja que essa presença se mantenha. Por conseguinte, a vontade de chegar a acordo existe de parte a parte.

O valor estratégico da Base das Lajes

Os Estados Unidos são uma potência global com interesses e aliados espalhados por todo o mundo. A importância estratégica de cada um desses aliados é aferida em função de critérios muito variados, designadamente políticos, militares e económicos. No caso de Portugal, a sua importância para os EUA resulta essencialmente da posição geográfica dos Açores, embora os laços de índole especificamente política tenham vindo a ganhar importância desde o 25 de Abril.

Esses laços resumiram-se durante muito tempo ao facto de ambos os países pertencerem à Aliança Atlântica, o que era em si mesmo um resultado dos factores estratégicos — uma vez que não partilhavam ideais políticos e tinham políticas antagónicas em África.

O 25 de Abril criou as condições para estabelecer as relações políticas em bases mais sólidas. Com o estabelecimento da democracia e a descolonização, desapareceram os principais obstáculos ao seu aprofundamento, embora ele estivesse limitado pelo facto de se processar em condições muito desiguais. A nossa entrada nas Comunidades Europeias estabeleceu as relações políticas numa base de maior igualdade, pois permitiu a Portugal lidar com os EUA a partir de uma posição menos vulnerável ao mesmo tempo que reforçou o interesse dos EUA nos laços de natureza política com Portugal.

Todavia, apesar da valorização da componente política da aliança, esta continua a assentar nos factores estratégicos que estiveram na sua origem. O valor estratégico de uma determinada posição não é um dado permanente. Depende obviamente dos objectivos da estratégia em que se insere e das condições em que esta se desenvolve. No caso dos Açores, o seu valor estratégico para os EUA surgiu a partir do momento em que os EUA abandonaram o isolacionismo e se envolveram na política europeia e mundial.

A aliança entre Portugal e os EUA data do pós-guerra, momento em que esse envolvimento se tornou permanente, como resultado da ascensão dos EUA ao estatuto de superpotência e do correspondente declínio das potências europeias. Esse envolvimento conferiu importância estratégica aos factores geográficos que fazem de Portugal um elo natural entre o Continente norte-americano e a Europa.

Enquanto se mantiver este envolvimento, a posição geográfica única ocupada pelo arquipélago dos Açores assegura que o seu valor estratégico se manterá substancialmente intacto. Uma retirada parcial dos EUA das posições mais avançadas que ocupam na Europa e na Ásia tornaria com certeza supérfluas algumas das bases que os EUA ocupam no Norte e no Centro da Europa e no Mediterrâneo. O encerramento da Base de Hellinikon, na Grécia, e as dificuldades postas pelo Congresso em financiar o realojamento dos F-16 que terão de sair da Base de Torrejon, em Espanha, são já indícios nesse sentido. A Base das Lajes, todavia, não é certamente uma delas. Quanto mais próxima das suas

costas os EUA estabelecerem a sua defesa, maior tenderá a tornar-se a importância das Lajes.

As funções que a Base das Lajes desempenha são essencialmente três: primeiro, no âmbito das operações de luta anti-submarina; segundo, como centro de apoio logístico e entreposto de material; terceiro, no âmbito das comunicações e vigilância electrónica.

Embora a importância relativa de cada uma dependa muito das circunstâncias, no longo prazo talvez se possa valorizar mais a luta anti-submarina do que as funções logísticas, pois estas podem ser asseguradas a partir de outros pontos e de outras maneiras, ao passo que não há alternativas plausíveis para o desempenho daquelas. Acresce que a luta anti-submarina e a vigilância das rotas marítimas do Atlântico prendem-se de uma forma muito básica com a segurança do território dos EUA, ao passo que a importância logística pressupõe uma ameaça longe das fronteiras e, por conseguinte, menos imediata.

A Base das Lajes dispõe de uma situação única e ideal para servir de base para a luta anti-submarina. Ocupa o ponto central na rota marítima de 4000 milhas que liga a Sexta Esquadra no Mediterrâneo aos seus principais pontos de abastecimento na Costa Leste dos EUA, a partir do qual é exercida uma vigilância sobre o movimento dos submarinos soviéticos num raio de 1000 milhas — que abarca portanto toda a costa portuguesa (Lisboa encontra-se a 850 milhas do arquipélago) e a saída do estreito de Gibraltar. Ressalve-se no entanto que para as operações centradas sobre Gibraltar é mais conveniente utilizar a Base de Rota, em Espanha. Enquanto entreposto e centro de apoio logístico, a situação da base é igualmente privilegiada mas a sua importância relativa está mais dependente das alternativas disponíveis e da escala das necessidades. Há a considerar em particular três aspectos: o tipo de missão, o local geográfico a que se destina, e os apoios ao dispor dos EUA para a executar. Desde logo, é necessário distinguir entre as operações *na área e fora da área* do Tratado do Atlântico Norte.

Quanto às primeiras, as vantagens que a rota pelos Açores pode oferecer em relação às rotas pelo norte da Europa são a menor saturação do espaço aéreo em caso de operações de grande envergadura e, possivelmente, condições climatéricas mais favoráveis durante o Inverno. De qualquer forma, na hipótese de um conflito em grande escala na Europa, todos os entrepostos logísticos disponíveis não seriam demasiados. E isso continuará a ser verdade, por maioria de razões, se a defesa da Europa passar a assentar, como parece provável, menos no pré-posicionamento das forças e mais numa estratégia de reforço rápido. Nesse caso, a importância dos pontos de apoio logístico tenderá a reforçar-se, o que poderá inclusivamente valorizar a importância estratégica do Continente.

No caso de operações *fora da área* — que são sempre consideradas caso a caso —, as vantagens principais poderão ser as de permitir evitar o trânsito pelo espaço aéreo de países que se poderiam recusar a autorizá-lo e de

minimizar as possibilidades de interferência soviética; quanto às distâncias, não são significativas as diferenças entre as rotas pelo norte da Europa e as rotas pelas Lajes caso o destino seja o Mediterrâneo Oriental ou o Golfo Pérsico.

A relação de aliança

No plano estratégico, a questão central que se põe a Portugal é encontrar o melhor equilíbrio marginal entre os benefícios que a aliança com os EUA lhe proporciona e os riscos que envolve.

O benefício principal é de ordem política. A aliança com os EUA insere-se em toda uma estrutura multilateral cuja base é a Aliança Atlântica. Os EUA estão no ápice dessa estrutura multilateral em que Portugal se integra e que é a matriz essencial da sua política externa. Portugal, país pequeno e vulnerável, terá sempre relações desiguais de aliança quando se trate de proteger a sua segurança. Para evitar que essas relações de aliança se transformem em relações de dependência — como ocorreu no século XIX com a Inglaterra — convém diluí-las em estruturas multilaterais. Diminui-se assim o risco de ter de escolher entre parceiros e de depender excessivamente de um só parceiro.

As estruturas multilaterais tendem a beneficiar as pequenas potências pois colocam-nas, ao menos formalmente, em pé de igualdade com as grandes e estabelecem regras do jogo claras.

Os EUA foram os campeões do multilateralismo no pós-guerra e continuam a ser pedras fundamentais para o bom funcionamento de todo um sistema multilateral do qual são partes essenciais organizações como a *NATO*, a *CSCE*, o *GATT*, a *ONU* e até certo ponto a própria *CEE*. Sustentando este edifício multilateral, os EUA desempenharam um papel aglutinador no mundo Ocidental, impedindo que se impusessem tendências centrífugas e atenuando tensões bilaterais latentes. A nova situação europeia implicará contudo adaptações neste edifício. Põem-se desde logo duas questões. A primeira é de saber se, no contexto europeu, a função aglutinadora não tenderá a transferir-se dos EUA para as Comunidades Europeias. Se assim for, põe-se o problema de articular as relações entre as Comunidades Europeias e a Aliança Atlântica de modo a impedir que surjam contradições entre elas. Em suma, admitindo que não ficará tudo como dantes, não é claro qual vai ser exactamente a posição dos EUA na nova arquitectura europeia.

A questão central está em saber se é possível uma política de defesa europeia que não seja construída ao abrigo do guarda-chuva nuclear norte-americano. A resposta que a generalidade dos países europeus dá a esta pergunta continua a ser negativa. A segurança europeia passa pela garantia nuclear americana e, por sua vez, a efectividade desta depende da presença de forças dos EUA na Europa. Mas como organizar essa presença nas actuais circunstâncias políticas? Com que cobertura nuclear?

Sejam quais forem as soluções que o tempo dará a estas questões, a revolução diplomática que ocorreu na Europa do Leste não parece ter abalado — antes pelo contrário — o consenso básico entre os países ocidentais de que a presença norte-americana continua a ser indispensável para assegurar o equilíbrio europeu. Esse equilíbrio e a permanência de estruturas políticas multilaterais são os factores que melhor protegem os países europeus de eventuais ameaças que possam pesar sobre a sua segurança e asseguram condições de estabilidade de que todos beneficiam. A manutenção dessas condições é o principal benefício que resulta, para Portugal tal como para os restantes países europeus, da aliança com os EUA.

Portugal, Comunidades Europeias e EUA

A integração de Portugal nas Comunidades Europeias e o movimento no sentido destas para a União Europeia têm necessariamente implicações na maneira como são conduzidas as relações entre Portugal e os EUA e no seu conteúdo.

Tal como o facto de pertencermos às Comunidades nos favorece aos olhos dos EUA, também o facto de termos uma forte relação com os EUA valoriza a nossa política externa em África e a nossa posição na CEE. A arte está em evitar contradição entre estes três vectores.

A integração diminuiu a importância relativa dos EUA no conjunto das nossas relações externas. Isso verifica-se em particular na área económica e financeira. Como consequência da adesão, a importância relativa do nosso comércio com os EUA diminuiu significativamente e os EUA foram largamente ultrapassados pela CEE como fonte de assistência (Quadro 1). Como consequência, o centro de gravidade da nossa política externa passou a estar mais próximo de Bruxelas que de Washington.

Quadro 1 Evolução dos fluxos financeiros EUA/Portugal e CEE/Portugal (milhões de contos)

	1985	1986	1987	1988	1989
EUA-PORTUGAL	31,1	28,3	22	17,5	22,8
CEE-PORTUGAL	—	30,4	63,5	98,5	129,3

Todavia, no plano das relações de segurança e defesa, a relação com os EUA — bilateral e no âmbito da NATO — continua a ser primordial. Mas, mesmo nessa área, a nossa integração na CEE e agora também na UEO acabará por ter implicações.

À medida que for progredindo a integração, um número crescente de assuntos passará a ser tratado entre os EUA e a Comunidade como um todo, através dos seus órgãos próprios — sejam eles a Comissão ou o Conselho. O relacionamento directo tenderá a reduzir-se no seu âmbito, embora possa ganhar em intensidade.

Actualmente, as Comunidades como tal apenas têm competência num domínio da política externa, o da política comercial, que é conduzida pela Comissão. Outras matérias de política externa são discutidas no âmbito da Cooperação Política Europeia, na qual existe já uma prática consolidada de formação de consensos em muitas áreas. Todavia, no âmbito dos debates sobre a União Política, já se discute se a regra do consenso na Cooperação Política não deverá ser abandonada pelo menos em certas matérias e se deverão ou não ser atribuídas às Comunidades responsabilidades na área da segurança.

A passagem de competências para Bruxelas comporta riscos e benefícios para Portugal no domínio das suas relações com os EUA. Benefícios na medida em que aumenta o nosso peso negociado face aos EUA. Riscos porque a defesa dos nossos interesses específicos nos EUA pode ser por vezes sacrificada pelas Comunidades aos seus interesses gerais ou dos seus membros mais poderosos.

Torna-se, por isso, necessário suprir a actividade da Comissão através de acções no domínio bilateral que nos permitam maior acesso aos centros de decisão norte-americanos.

No cômputo geral, a adesão tende a reforçar a nossa capacidade política junto dos EUA, muito embora o aproveitamento desse reforço dependa da nossa acção bilateral. Mas o facto de termos mais capacidade política implicará também, da nossa parte, a assumpção de maiores responsabilidades.

Mesmo que não sejamos ainda ricos, passámos a fazer parte do clube dos ricos. Não podemos pois continuar a equiparar-nos aos pobres. No caso das nossas relações bilaterais isso significará que, a prazo, deixaremos de ter justificação para continuar a solicitar auxílios directos dos EUA. A nossa quota-parte de responsabilidade pela defesa comum, nos aspectos político e militar, tenderá a aumentar.

A questão do «burden-sharing»

O efeito de dissuasão assegurado pela presença de contingentes norte-americanos na Europa e pela extensão do guarda-chuva nuclear americano pode ser entendido em parte como um bem público internacional que é fornecido pelos EUA à Europa Ocidental. Os dois atributos dos bens públicos são a sua homogeneidade e indivisibilidade entre os utentes. Estes atributos permitem a todos beneficiar igualmente deles sem contribuírem para os custos de os prover. A dificuldade em extrair pagamentos dos utentes tende a tornar a sua oferta deficitária, sobretudo a nível internacional, por não existirem instrumentos legais de coacção, que o Estado fornece a nível nacional.

Antes do advento da revolução nuclear, a defesa era um bem público a nível nacional (homogéneo e indivisível para todos os cidadãos), mas não podia sê-lo a nível internacional: a defesa de cada país baseava-se numa estratégia defensiva, levada a cabo com ou sem a colaboração de

aliados, mas cujo objectivo essencial era a preservação do território, por essência um bem privado, divisível e heterogéneo. Mas, uma vez que a defesa das áreas abrangidas pelo guarda-chuva nuclear norte-americano passou a estar baseada numa pura estratégia de dissuasão, que não pretende preservar territórios, porque é impossível, mas sim assegurar uma retaliação devastadora em caso de ataque, essa defesa adquiriu as características de um bem público. Tornou-se, por um lado, homogénea (seja qual for o território, desde que esteja abrangido, a dissuasão funciona da mesma maneira) e, por outro, indivisível (uma vez que o efeito de dissuasão ou funciona para a NATO no seu conjunto ou não funciona de todo, mas não parece crível que funcione para uns e não para outros, consoante tenham melhores ou piores relações com os EUA).

No sistema internacional, em que cada um tem que olhar primeiro que tudo pelos seus interesses, a preocupação natural de cada país é maximizar os benefícios e minimizar os custos de cada relação de aliança. No caso da NATO, a natureza da situação — a protecção oferecida pelo guarda-chuva nuclear americano — cria de facto um incentivo para os países europeus endossarem para os EUA os custos da sua defesa. Quanto maior for o número de países participantes nessa aliança, mais difícil se torna determinar em abstracto que percentagem dos custos é justo que caiba a cada membro e em calcular em concreto qual é a parte que cada um efectivamente paga.

O debate sobre a partilha dos custos na Aliança — o «burden-sharing» — é ao mesmo tempo fruto desta situação e tentativa de a alterar. Apesar dos dados disponíveis indicarem que as queixas dos EUA já não têm fundamento, haverá sempre em Washington quem entenda que os EUA pagam uma parte excessiva dos custos da Aliança, e que os aliados não contribuem com aquilo que Washington considera justo (sob a forma de contribuições para a NATO, solidariedade política, etc...) em prol da defesa comum.

Muitas vezes, é certo, esta argumentação não é politicamente inocente e está longe de ser motivada apenas por preocupações, de equilíbrio contabilístico. Alguns sectores hostis à permanência dos EUA na Europa usam-na para minar o apoio da opinião pública à Aliança. Mas fazem-no precisamente por saber que estes argumentos têm eco junto da opinião pública. Os EUA compreenderam mal que, como diz o congressista David Obey, «tenham de pagar aos seus aliados para os defender».

É este tipo de raciocínio que está na base da recusa dos EUA em aceitar a teoria que devem dar contrapartidas pelo uso de facilidades militares, especialmente quando lidam com aliados NATO, a não ser a título muito especial. Esta razão de fundo é neste momento reforçada pela conjuntura internacional e pelas dificuldades orçamentais com que os EUA se debatem.

Os acordos bilaterais de defesa

Para além dos benefícios políticos e estratégicos de ordem geral, Portugal tem recolhido benefícios tangíveis da sua aliança com os EUA, sob a forma de prestações directas de assistência financeira e material militar, facilidades de crédito, transferências de material militar excedentário, etc... A maior parte desta assistência tem estado directamente ligada aos acordos bilaterais de defesa, ou seja à utilização de facilidades militares em território português. São as chamadas contrapartidas.

Portugal nunca justificou estas contrapartidas pura e simplesmente como uma compensação que lhe era devida pelo uso da base no seio da NATO.

As justificações dadas por Portugal para a obtenção de contrapartidas foram essencialmente de duas ordens. No plano filosófico, trata-se de um auxílio ao desenvolvimento no quadro geral da solidariedade ocidental. No plano concreto, o nível das contrapartidas nos Acordos de 1983 foi negociado tendo em conta o facto de os EUA pretenderem uma cooperação de segurança alargada. Isso implicava riscos acrescidos para Portugal. Esses riscos resultavam designadamente de eventuais utilizações da Base das Lajes para operações *fora da área* — designadamente no Médio Oriente, as quais exigiam um reforço da nossa capacidade defensiva. Nas circunstâncias económicas prevaletes, isso só podia ser realizado com o auxílio americano.

É certo que muitas dessas operações não envolvem grandes margens de risco e, nos termos do Acordo, devem ser autorizadas caso a caso. Mas pode haver casos — como em 1973 — em que de facto existam riscos.

Esses riscos surgem essencialmente quando os EUA têm interesses específicos a defender que não são coincidentes com os da generalidade dos países europeus. Por outras palavras, os riscos surgem sempre que a relação com os EUA deixa de estar diluída em estruturas multilaterais e passa para um plano estritamente bilateral.

O cálculo dos riscos depende em parte da conjuntura internacional. Os riscos que as operações *fora da área* implicam estavam muito presentes no espírito de todos no início dos anos oitenta. A experiência de 1973 estava ainda fresca e o seu exemplo parecia relevante para o tipo de conflito que os cenários postulavam como provável, dada a situação no Médio Oriente e no Golfo Pérsico. Felizmente, contudo, os riscos não se materializaram e os EUA não precisaram de recorrer a Portugal para nenhuma das operações de força que efectuaram naquela zona nos anos oitenta. Mas este não foi o único aspecto em que não se cumpriram as expectativas criadas pelas negociações de 1983. Com efeito, a execução dos acordos então negociados no domínio político-militar não tem correspondido às expectativas de ambos os países e não se tem revelado inteiramente satisfatória de parte a parte.

Para Portugal, a assistência civil e militar prestada pelos EUA tem ficado aquém dos níveis que foram negociados em 1983.

Os EUA, pelo seu lado, não conseguiram concretizar alguns dos seus objectivos em matéria de cooperação militar com Portugal. Designadamente, não foi ainda possível chegar a acordo sobre a instalação em Portugal de uma estação de rastreio de satélites — o GEODSS — que constituía um dos aspectos do pacote a que se havia chegado em 1983.

A questão das contrapartidas

O problema das contrapartidas, já latente nas negociações de 1983, começou a causar perturbações nas relações bilaterais a partir de 1986. A partir dessa altura, começou a fazer-se sentir nos EUA uma pressão que se tem vindo a avolumar de ano para ano no sentido de diminuir as verbas de assistência ao exterior. Essa pressão deriva em primeiro lugar dos problemas orçamentais com que os EUA se debatem e afecta todos os recipientes de assistência. O desfazamento entre as expectativas destes — que foram a um tempo encorajadas pelos EUA — e os meios disponíveis para as satisfazer tem levado a uma competição cada vez mais aguda entre eles, cujo resultado tem sido uma tendência para transferir para o Congresso o rateio das verbas disponíveis, decisão que normalmente pertenceria à Administração. Têm também surgido novos beneficiários, cujas necessidades são urgentes. Foi, por exemplo, o caso da Polónia, que recebeu uma dotação do Congresso de 227 milhões de dólares no ano corrente. A Polónia juntar-se-ão certamente outros países da Europa de Leste. Foram também os casos da Colômbia e do Peru, por causa do narcotráfico. Naturalmente, Portugal não tem saído beneficiado deste processo.

Não se trata apenas da nossa implantação política nos EUA ser fraca. As razões são mais complexas. Por um lado, há um problema de fundo que é comum a todos os países que recebem assistência supostamente como contrapartida por autorizarem os EUA a utilizar bases no seu território. Esse problema, que está ligado à questão do «burden-sharing», consiste no facto de grande parte do Congresso se recusar a aceitar a legitimidade de negociações assentes no princípio de que facilidades militares devem ser pagas com assistência financeira. Por outras palavras, o Congresso sempre recusou a teoria das contrapartidas e impede por isso a Administração de assumir um compromisso legal plurianual em relação a níveis de assistência. A Administração limita-se a prometer os seus «melhores esforços», que o mais das vezes se revelam insuficientes. No caso de Portugal, o problema foi agravado pelo facto de termos aderido às Comunidades Europeias. Essa circunstância — que subitamente nos projectou para o clube dos ricos — retirou, na perspectiva do Congresso, legitimidade ao nosso caso.

A assistência de segurança é a parte do auxílio externo dos EUA que é prestada bilateralmente. A assistência de segurança é canalizada para fins militares através dos programas FMS — Foreign Military Sales e IMET —

International Military Education and Training — e para fins civis através do programa ESF — Economic Support Fund.

De há alguns anos a esta parte, os grandes beneficiários deste tipo de assistência têm sido Israel, o Egipto, a Turquia, o Paquistão e as Filipinas (Quadro II) .

Quadro II Assistência de segurança — Tradicionais beneficiários (milhões de dólares)

	1989	1990	1991*
Israel	3000	2986	3000
Egipto	2115	2105	2115
Turquia	560	513	595
Paquistão	443	451	438
Filipinas	249	264	360
Grécia	350	348	345
El Salvador	265	215	260
Portugal	150	124	170
Honduras	125	100	120
Guatemala	89	60	85
Jordânia	25	81	85
Marrocos	72	62	52

*Proposta da Administração.

Dos países das Comunidades Europeias — vários dos quais possuem bases americanas nos seus territórios — apenas a Grécia ainda se mantém na lista de pedidos da Administração para 1991. A Espanha saiu voluntariamente dessa lista em 1988, quando assinou um novo Acordo de Defesa com os EUA.

Portugal reagiu ao declínio nos níveis de assistência que se iniciou em 1986 lançando mão dos meios ao seu alcance para procurar travar uma tendência que dava mostras de se estar agravando. Mas se isso foi conseguido momentaneamente, não parece já estar ao nosso alcance invertê-la.

As consultas

O principal instrumento que o Governo português utilizou para procurar alterar a situação foi a realização de consultas, o mecanismo previsto nos Acordos de 1983 para o caso de se registarem divergências entre as partes quanto à sua interpretação e execução. As consultas foram pedidas pelo primeiro-ministro Cavaco Silva durante uma visita oficial que realizou aos Estados Unidos no início de 1988 e terminaram em Janeiro de 1989.

Apesar das consultas terem permitido inverter momentaneamente a tendência para a diminuição da assistência financeira dos EUA a Portugal, tornaram também patente a extrema dificuldade dos EUA em manterem essa assistência por muito mais tempo a níveis iguais ou próximos dos que haviam sido acordados em 1983. De resto, o Governo

português avançou para a negociação conhecedor dessas dificuldades e procurou por isso, desde o início, encontrar outras formas de compensação e novas formas de cooperação com os EUA que pudessem servir de base para um novo modelo de relacionamento bilateral que não continuasse ostensivamente assente no binómio facilidades/contrapartidas.

O resultado mais importante das consultas foi a definição de novos programas de reequipamento das Forças Armadas que os EUA se comprometeram a apoiar financeiramente até 1995, dos quais o mais importante é a aquisição de vinte caças F-16 para a Força Aérea Portuguesa. Estes programas vêm na sequência de outros que já foram concretizados ou estão prestes a sê-lo, e que contaram também com o financiamento dos EUA, entre os quais se destacam a aquisição dos aviões caças-bombardeiros A-7P, cujo desempenho se tem revelado decepcionante, dos aviões de luta anti-submarina P3-Orion e de material para as fragatas Meko. Durante as consultas, foram também obtidas outras vantagens menos visíveis nomeadamente nas formas de calcular os preços do material — os EUA comprometeram-se a eliminar determinados custos, que normalmente oneram esses preços, no material excedentário a transferir ao abrigo do «Southern Region Amendment» e na concepção de programas tripartidos, com outros países da NATO, que permitem canalizar material para Portugal sem onerar o nosso orçamento.

Os interesses em jogo

As verbas em jogo (Quadro III) são importantes — um total de cerca de 22 milhões de contos em 1989 — mas a sua importância global para a economia foi de certa forma relativizada pela escala muito superior das ajudas vindas das Comunidades Europeias desde 1986 — (cerca de 130 milhões de contos em 1989). Desde 1987, a assistência dos EUA tem sido quase integralmente constituída por dádivas. Os beneficiários são as Forças Armadas, a Região Autónoma dos Açores e a Fundação Luso-Americana, por esta ordem de importância.

Continuidade na mudança. | BERNARDO FUTSHER
As relações entre Portugal | PEREIRA
e os Estados Unidos

Quadro III Assistência de segurança dos EUA a Portugal (milhões de dólares)

	Assistência civil		Assistência militar		Total
		Créditos	Dádivas	Total militar	
1891	20	—	52,8	52,8	72,8
1982	20	45	22,3	67,3	87,3
1983	20	52,5	39,5	92	112
1984	40	45	62,8	107,8	147,8
1985	80	55	72,5	127,5	207,5
1986	76,5	43,5	69,2	112,7	189,3
1987	64,8	—	82,5	82,5	147,3
1988	32	2,5	82,5	85	117
1989	50	—	102,5	102,5	152,5
1990	40	—	87,2	87,2	127,2
1991*	45*	—	—	127,6*	172,6*

* Proposta da Administração.

Em último lugar está a Fundação, prevista nos Acordos de 1983, constituída em 1984 e integralmente capitalizada com verbas norte-americanas. No total recebeu cerca de 110 milhões de dólares em verbas de assistência, que constituem o seu capital fixo. O objectivo era atingir os 150 milhões de dólares, mas tal não parece já ser possível apenas com verbas americanas. A Fundação recebeu 100 milhões de dólares entre 1985 e 1987 e mais 10 milhões em 1989 como resultado das consultas. Dada a prioridade que a Região Autónoma dos Açores tem tido na distribuição das verbas de assistência civil, as reduções que esta tem sofrido afectaram principalmente a Fundação.

Em segundo lugar está a Região Autónoma dos Açores — que tem recebido todos os anos, salvo em 1987, quarenta milhões de dólares. Esta prestação anual tem representado uma parte importante das verbas de investimento da Região Autónoma dos Açores que tem recebido uma prioridade absoluta por parte do Governo na atribuição do auxílio civil americano.

Os maiores beneficiários da assistência norte-americana são as Forças Armadas. Recebem a maior parte das verbas de assistência — uma média de 100 milhões de dólares por ano desde 1984, a que acrescem ainda as transferências de material não contabilizadas e a assistência canalizada por via multilateral. As Forças Armadas continuam a depender sobretudo do auxílio externo para a modernização do seu equipamento. São por isso extremamente sensíveis a oscilações e reduções no auxílio americano. Na actual conjuntura, não parece razoável que as Forças Armadas possam aspirar a aumentos da parte que lhes cabe no Orçamento do Estado. Em termos relativos, Portugal gasta com a sua defesa uma parcela do seu produto — 3,2% — comparável, senão mesmo superior, à maior parte dos seus parceiros da NATO. Regra geral, essa percentagem só tem sido maior nos casos dos EUA, Reino Unido, França, Grécia e Turquia. Mas Portugal é também, depois do Luxemburgo, o país da NATO que tem dedicado uma maior percentagem

Continuidade na mudança. | BERNARDO FUTSHER
As relações entre Portugal | PEREIRA
e os Estados Unidos

dessas despesas ao pessoal (cerca de 66%) e o que menos gasta em equipamento (cerca de 10%) (Quadro IV). Não parece curial que as Forças Armadas possam continuar indefinidamente a basear os seus planos de reequipamento na assistência externa. Resta portanto apenas um caminho que o primeiro-ministro de resto já apontou: é necessário «reduzir para modernizar».

Mas, para além do volume, e da importância relativa da assistência, nos planos de reequipamento uma questão não menos importante é saber se tem efeitos reprodutivos no tecido económico ou se tende a perpetuar laços de dependência.

Se a aquisição de material militar extremamente caro e sofisticado para as Forças Armadas não for aproveitada para ir gradualmente integrando

Quadro IV Repartição de despesas totais de defesa por categoria (% de despesas com equipamento)

Países	1985	1986	1987	1988	1989
Bélgica	12,7	12,9	13,1	12,0	9,6
Canadá	18,5	20,2	21,4	20,1	18,3
Dinamarca	13,8	14,0	14,9	14,4	15,4
Alemanha	14,8	15,9	15,2	14,5	14,3
Grécia	14,5	15,8	17,2	23,4	22,3
Itália	18,8	18,4	20,6	20,5	20,6
Luxemburgo	4,0	3,1	3,9	2,8	4,3
Países-Baixos	23,4	20,3	17,8	20,4	19,2
Noruega	24,9	20,2	20,4	21,3	29,8
Portugal	3,3	6,3	10,1	10,5	13,4
Espanha	—	23,6	24,7	20,7	14,7
Turquia	13,6	17,9	21,1	22,5	20,2
Reino-Unido	27,0	25,2	24,7	25,4	22,1
Estados Unidos	25,7	25,8	26,5	24,5	25,0

(% de despesas com pessoal)

Bélgica	63,0	61,2	62,1	63,7	64,7
Canadá	45,1	46,7	46,1	45,4	47,6
Dinamarca	53,8	56,1	55,2	58,0	57,3
Alemanha	46,1	48,5	49,2	49,7	49,9
Grécia	59,6	61,8	61,7	57,9	61,3
Itália	55,6	57,7	59,0	57,8	57,6
Luxemburgo	78,6	77,6	76,8	74,7	74,6
Países-Baixos	51,2	51,3	53,6	54,3	52,9
Noruega	42,7	45,6	43,3	44,0	39,9
Portugal	69,3	66,2	65,7	66,4	64,5
Espanha	—	—	49,7	54,5	55,4
Turquia	36,9	33,3	34,7	35,6	36,8
Reino-Unido	35,0	39,0	39,0	40,7	40,4
Estados Unidos	37,5	35,8	35,9	37,6	37,6

a nossa indústria no processo de fabricação e manutenção desse material e para potenciar as transferências de tecnologia nele contidas, o impacto reprodutivo na economia e na investigação que a modernização das Forças Armadas poderia ter é largamente desperdiçado.

Quanto maior for a nossa dependência do auxílio externo para a aquisição desse material, maiores serão as dificuldades de obter esses efeitos reprodutivos, uma vez que as compras de material militar ao abrigo de programas de assistência são regulamentadas pelo país vendedor com o objectivo legítimo de beneficiarem o seu sector industrial e não o do país comprador. Em grande parte, é isso que tem sucedido no nosso caso.

Conclusão

As actuais tendências, a manterem-se, tornarão inevitável que, a prazo, as relações de defesa entre Portugal e os EUA deixem de assentar no binómio facilidades/contrapartidas. Os EUA não se mostram já dispostos nem capazes de sustentar indefinidamente uma relação deste tipo e as vantagens que Portugal retira dela são cada vez menos evidentes. Somos obrigados a dispender cada vez mais trunfos políticos para receber níveis cada vez mais baixos de assistência e a maior parte dessa assistência tem escassos efeitos multiplicadores no nosso tecido económico. Parece por isso desejável que a próxima negociação do Acordo das Lajes se encaminhe já no sentido de procurar novos modelos de relacionamento bilateral.

Isso não significa que cesse a cooperação entre os dois países, designadamente no domínio da defesa. De resto, os programas em curso de reequipamento das Forças Armadas e aqueles que foram acordados nas consultas projectam-se pelo menos até 1995. Mas esses programas, integralmente financiados pela assistência financeira dos EUA, deverão ser gradualmente substituídos por novas formas de cooperação.

Através dessas novas formas de cooperação, terá de se procurar o aprofundamento das relações entre os dois países, nos mais diversos domínios, numa base de igualdade e reciprocidade. As transferências de tecnologia, o intercâmbio científico e a integração das indústrias relacionadas com a defesa no processo de fabrico e manutenção do equipamento militar são algumas áreas que pareceria conveniente explorar no contexto de um novo acordo.

De urna maneira geral, teremos de encarar as nossas relações com os EUA com uma nova mentalidade virada para o futuro. Teremos que ser parceiros mais activos e menos dependentes e saber levar em conta as condicionantes existentes, de modo a evitar mal-entendidos. Contribuiremos assim para preservar o bom relacionamento entre os dois países e para realizar algum do seu potencial que parece estar ainda por explorar.

Lisboa, 29 de Junho de 1990

**Continuidade na mudança. | BERNARDO FUTSHER
As relações entre Portugal | PEREIRA
e os Estados Unidos |**