

UMA PERSPECTIVA AÇORIANA DAS RELAÇÕES ENTRE PORTUGAL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

por
Luís Andrade*

Introdução

Este trabalho tem como objectivo analisar o relacionamento entre os Estados Unidos da América e Portugal, nos últimos anos, nomeadamente no que se refere ao Acordo de Cooperação e Defesa, assinado em 1995, entre aqueles dois países.

Ao iniciá-lo, é importante, pensamos nós, tecer algumas considerações preliminares, por forma a podermos enquadrar o caso português numa perspectiva global do actual sistema de Relações Internacionais. A fim de que possamos ter uma percepção, o mais correcta possível, relativamente a este assunto, temos que ter em atenção, em primeiro lugar, o facto de que o relacionamento entre uma grande potência, ou mesmo, como é o caso presente, uma superpotência, como os Estados Unidos da América, e uma pequena potência, como Portugal, assenta, designadamente no que concerne às perspectivas militar e de defesa, em interesses muito bem definidos.

Apenas para nos reportarmos ao passado recente, é sabido que durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria, a nação norte-americana necessitou da colaboração de Portugal no que concerne sobretudo à

* Departamento de História, Filosofia e Ciências Sociais, Universidade dos Açores.

utilização de facilidades militares nos Açores, mais concretamente na base das Lajes, a fim de poder implementar a sua política de defesa nacional.

Não iremos abordar a problemática acerca das facilidades de natureza militar que foram concedidas aos Estados Unidos da América no período que vai de 1939 a 1989, na medida em que existem vários estudos sobre o assunto (1). Aquilo que mais nos interessa, neste momento, é analisarmos a forma como decorreu, nos últimos anos, esse relacionamento.

Como foi previamente referido, antes de mais, é importante proceder-se ao enquadramento teórico no que diz respeito especificamente ao relacionamento entre uma grande e uma pequena potência. As relações entre uma superpotência ou hiperpotência², para utilizarmos uma designação recentemente adoptada, e uma pequena potência, tendem a beneficiar, na esmagadora maioria das vezes, a primeira. No âmbito das Relações Internacionais, são muitos os exemplos que consubstanciam esta afirmação³. O poder continua a ser a palavra chave no que concerne à Ciência Política, de uma forma geral, e às Relações Internacionais, de uma forma particular. Entendemos que este aspecto é crucial por forma a percebermos correctamente a complexa problemática do relacionamento

¹ Vejam-se, por exemplo, os trabalhos do autor, *Os Açores, a Segunda Guerra Mundial e a NATO*, Impraçor, S.A., Ponta Delgada, 1992; *Neutralidade Colaborante - O caso de Portugal na Segunda Guerra Mundial*, Coingra Lda., Ponta Delgada, 1993 ; Medeiros Ferreira, “As Relações Luso-Americanas no século XX - A descoberta do Plano Bilateral” in *Ler História*, n.º 25, Fim de Século Edições Lda., Lisboa, 1994 ; António José Telo, *Os Açores e o Controlo do Atlântico*, Edições Asa, Porto, 1993 ; José Calvet de Magalhães, *História das Relações Diplomáticas entre Portugal e os Estados Unidos da América (1776-1911)*, Publicações Europa-América, 1991.

² Citado por Christopher Layne no seu artigo intitulado “ US Hegemony and the Perpetuation of NATO “ in *NATO enters the 21 st Century* , Frank Cass Publishers, London, 2001, p. 77.

³ O trabalho de Michael Handel intitulado, *Weak States in the International System*, Frank Cass and Company Limited, London, 1981, constitui um bom estudo relativamente à problemática dos pequenos Estados a nível internacional. Veja-se, de igual modo, o livro de James N. Rosenau intitulado *The Study of Political Adaptation*, Francis Pinter Publishers, Limited, London, 1981. Em Portugal, destaca-se a obra de Políbio Valente de Almeida, *Do Poder do Pequeno Estado - Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Instituto de Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1990.

bilateral entre os Estados Unidos da América e Portugal no que se refere concretamente à Cooperação e à Defesa. Mesmo entre países aliados, os interesses nacionais dos Estados continuam a prevalecer relativamente a quaisquer outros. E isto foi evidente em períodos mais ou menos recentes da nossa História, como, por exemplo, ao longo da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria.

Por outro lado, e ao contrário do que sucedia com a Grã-Bretanha, Portugal, até ao segundo conflito mundial do século XX, não tinha qualquer aliança formal com os Estados Unidos da América. As relações bilaterais entre estes dois Estados apenas se institucionalizaram em Setembro de 1951, através da celebração de um Acordo de Defesa, muito embora o nosso país tivesse sido, a partir de Abril de 1949, um membro fundador da Aliança Atlântica. O facto de, nessa altura, Portugal não ter um regime democrático, não foi impedimento para aderir a uma Organização Internacional que era constituída apenas por democracias, o que parece demonstrar que aquilo que mais interessava aos Estados Unidos da América, nessa altura, era poder contar com o nosso país, designadamente com o arquipélago dos Açores, para poder implementar a sua política de segurança nacional face ao expansionismo soviético que punha em causa a estabilidade de toda a Europa nos anos difíceis que se seguiram a 1945.

Esta intenção manifestada pelos Estados Unidos parece não estar dissociada do chamado pensamento realista, ou, se quisermos, da *Realpolitik*⁴. Como foi referido, o que mais interessava àquele país era poder contar com o apoio logístico da base das Lajes, nos Açores, por forma a poder projectar o seu poder tanto em direcção à Europa como ao Norte de África e ao próprio Médio Oriente, em caso de ocorrer um conflito numa destas regiões. Portanto, a conclusão a que se poderá chegar

⁴ Veja-se o livro de Adriano Moreira intitulado *Teoria das Relações Internacionais*, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pp. 103-110. Veja-se, de igual modo, o artigo do autor intitulado “ O Realismo Político e as Relações Internacionais “ in *Estratégia*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Lisboa, 2002, pp. 199-210. Aí, poder-se-á ver alguma da bibliografia referente à problemática do realismo político e a sua importância para o estudo das Relações Internacionais. Entre as publicações que abordam a problemática do realismo nas Relações Internacionais, veja-se o recente livro de Robert Jackson e Georg Sorensen intitulado *Introduction to International Relations* , Oxford University Press, Oxford, 1999, especialmente pp. 68-105.

relativamente a este assunto, é que os Estados Unidos da América necessitavam, e continuam a necessitar, dos Açores, para poderem atingir os seus objectivos de defesa e de segurança.

É importante realçar, todavia, que os estudos acerca dos pequenos Estados a nível internacional não são tantos como poderá parecer à primeira vista, e que, por consequência, é necessário que se dê uma maior atenção a esta problemática que para nós se reveste de grande importância. Relativamente a este assunto, Bjorn G. Ólafsson, por exemplo, num trabalho publicado em 1998, refere o seguinte: “Questions of diplomatic power and military strength are an important part of classical small state studies”⁵ e ainda que a própria existência da maioria dos pequenos Estados depende, em larga medida, “... on an international system which is based on law and order as well as international cooperation”⁶. O estudo relativamente à independência dos pequenos Estados nas Relações Internacionais é realizado no âmbito das teorias que se dedicam à análise dos Estados pequenos ou fracos, como, por exemplo, as que são desenvolvidas por David Vital e Michael Handel⁷. Este último entende que existem quatro características fundamentais que determinam o poder de um Estado: a situação geográfica, os recursos naturais, os recursos humanos e as capacidades organizacionais⁸. Destas quatro, e reconhecendo, obviamente, a relevância das restantes, temos de realçar o aspecto que se relaciona com a localização geográfica de um Estado na medida em que é um factor decisivo no que diz concretamente respeito ao modo como vai conduzir a sua política externa. Isto é, os factores de natureza geopolítica

⁵ Bjorn G. Ólafsson, *Small States in the Global System - Analysis and Illustrations from the case of Iceland*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, England, 1998, p. 2.

⁶ Ibid.

⁷ David Vital, *La Desigualdad de los Estados - Estudio de las Pequeñas Potencias en las Relaciones Internacionales* (trad. de Juan Valeri Busto), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976; e, do mesmo autor, *La Supervivencia de los Pequeños Estados - estudios del conflicto entre la pequeña y la gran potencia* (trad. de Juan Valeri Busto), Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975 ; Michael Handel, *Weak States in the International System*, Frank Cass and Company Limited, London, 1981. Veja-se, também, o artigo de António José Fernandes intitulado “ Portugal e o Sistema Mundial de Poderes “ in *Lusíada - Revista de Ciência e Cultura* , Série de Relações Internacionais, Universidade Lusíada do Porto, n.º 1, 2000, pp. 21-29.

⁸ Bjorn G. Ólafsson, *Small States in the Global System - Analysis and Illustrations from the case of Iceland* , Ashgate Publishing Limited, Aldershot, 1998, p 56.

são, como é evidente, decisivos no que concerne à implementação da política exterior de qualquer país. Não é de estranhar, pois, que Estados localizados próximos ou relativamente próximos de uma grande potência ou superpotência, venham, mais cedo ou mais tarde, a ser incluídos na sua área ou esfera de influência.

O pequeno Estado, para poder levar por diante os seus interesses, necessita de um sistema internacional estável mesmo que, reconhecidamente, possua uma capacidade limitada para influenciar qualquer desenvolvimento significativo no âmbito desse sistema. Convém, de igual modo, referir, neste contexto, que o reconhecimento formal da soberania de um Estado pela Comunidade Internacional não implica, necessariamente, a sua independência real. Todavia, não é concedida, sistematicamente, uma definição precisa relativamente à questão da independência, tendo sido referido, por vezes, o conceito designado por *independence/dependence continuum*, que é utilizado por forma a clarificar o estatuto dos pequenos Estados no campo das Relações Internacionais, designadamente no que respeita ao seu relacionamento com países mais poderosos.

Por outro lado, os Estados situados na chamada periferia do sistema internacional, encontram-se numa posição menos complexa do que aqueles que estão localizados no caminho ou no centro de interesses das grandes potências. O significado estratégico de um Estado reveste-se de grande importância para os restantes, na medida em que a falta de capacidade de um pequeno Estado em evitar a sua ocupação por outra potência, poderá ser eventualmente interpretado pelos outros como constituindo uma ameaça indirecta aos seus interesses, inclusivamente à sua própria sobrevivência como nações independentes⁹.

É importante, contudo, ter em atenção que o estatuto de soberania confere aos pequenos Estados algum prestígio no âmbito da Comunidade Internacional bem como oportunidades de participarem no processo de decisão, ao mais alto nível, dessa mesma Comunidade.

A independência de um Estado, por outro lado, não é real, se este for altamente dependente de outros Estados no que diz respeito à garantia da sua própria segurança ou até mesmo à sua eventual necessidade de apoio de

⁹ *Ibid.*, p. 57.

natureza financeira. Uma das estratégias mais eficazes, no que concerne aos pequenos Estados é, provavelmente, a de participar em alianças defensivas quer ao nível bilateral quer ao nível multilateral, a fim de poderem garantir a sua própria segurança. É aquilo que o Professor Adriano Moreira tem vindo a designar por poder funcional. No caso português, ligado à NATO desde 1949, e aos Estados Unidos desde 1951, parece claro que o nosso país procurou, desde sempre, estar ao lado das grandes potências marítimas da altura, como foi o caso da Grã-Bretanha, desde o século XIV, e, mais tarde, dos Estados Unidos da América, designadamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Este poder funcional, refere ainda Adriano Moreira, tem expressão “... na posição geográfica das Regiões Autónomas e que interessando ao sistema geral actual da defesa ocidental, é atlântico pela geografia, pelos interesses económicos dos territórios, pela longa mão das migrações tradicionais. A admissão feita pela NATO, depois de tantos anos em que a evidência não conseguiu ser vista, de que existem questões *fora da zona* do Tratado que envolvem o interesse de todos os Aliados, revaloriza esse poder funcional e revigora a vocação atlântica “. Neste contexto, acrescentou ainda o seguinte: “... o critério mínimo da soberania e a simples personalidade internacional, e o Poder, em que a soberania se traduz, deixou de ser correspondente aos tradicionais índices de força, para se traduzir num poder funcional”¹⁰.

No âmbito da hierarquia internacional dos Estados, Portugal ocupa, como é evidente, o lugar de pequena potência, sem grande capacidade de influenciar o comportamento dos outros Estados, muito embora desfrute de uma posição geoestratégica privilegiada. No entanto, o facto de pertencer à União Europeia e de possuir ligações históricas e culturais com uma área geopolítica extremamente importante, como o Atlântico Sul, concedem-lhe condições muito favoráveis para afirmar a sua presença no diálogo internacional e deixar de ser aquilo que o Professor Adriano Moreira tem vindo a designar por Estado exíguo¹¹.

¹⁰ Adriano Moreira, *Ciência Política*, Livraria Bertrand, Lisboa, 1979, p. 352.

¹¹ Vejam-se os artigos dos Professores Adriano Moreira “ Sobre o Conceito Estratégico Nacional “ in *Lusitana - Revista de Ciência e Cultura* , Série de Relações Internacionais , Universidade Lusitana do Porto, 2000 , pp. 11-19 e António José Fernandes “ Portugal e o Sistema Mundial de Poderes” in *Lusitana - Revista de Ciência e Cultura* , Série de Relações Internacionais, Universidade Lusitana do Porto, 2000, pp. 21-39.

O que se tem vindo a verificar é que a Europa, na procura da sua unidade política e, ao assumir uma Política Externa e de Segurança Comum, aprofundou a rivalidade nunca terminada com os Estados Unidos da América, dando origem à doutrina dos dois pilares no âmbito da própria Aliança Atlântica¹². Relativamente a este assunto, o Professor Adriano Moreira refere o seguinte: “... à medida que o conceito toma expressão nos factos, evidencia-se que o histórico triângulo estratégico português fica na articulação de ambos, com as vantagens e riscos de todos os poderes funcionais”¹³.

Por essas razões é que o papel e a importância de Portugal no actual quadro das Relações Internacionais, depende, em grande medida, da forma como souber gerir e compatibilizar a sua dupla inserção no chamado espaço euro-atlântico. É, por consequência, da competência do Estado, designadamente através da diplomacia, desenvolver os esforços necessários a fim de alcançar os objectivos julgados mais adequados à sua sobrevivência como nação independente e à defesa dos seus interesses, designadamente aqueles que são considerados os mais significativos. Relativamente a este assunto, o Professor Políbio Valente de Almeida escreveu o seguinte : “ No plano externo é a diplomacia que vai valorizar ou desvalorizar tudo o que se consegue no plano interno. Quem tem pouca força carece de hábeis negociadores. O poder virtual do Estado - aquele de que nos apercebemos - também depende de símbolos, de argumentos verbais, de formas de persuasão, isto é da sua capacidade negocial. As três principais alternativas que se põem à política externa do Estado são a renúncia, a diplomacia e o conflito. Ao pequeno Estado não interessa a primeira nem a última, de forma que deve potencializar a que lhe resta : a diplomacia”¹⁴. Para os pequenos Estados, a diplomacia reveste-se, pois, de grande importância, uma vez que esses Estados não têm o poder das grandes potências e, muito menos, das superpotências. Raymond Aron, por exemplo, na sua obra *Paix et Guerre entre les Nations* , escreveu o seguinte acerca desta questão, que consideramos ser

¹² Relativamente a este assunto, veja-se o livro editado por Carl C. Hodge e intitulado *Redefining European Security* , Garland Publishing, Inc., New York and London, 1999.

¹³ Adriano Moreira, *Ibid.*, p. 17.

¹⁴ Políbio Valente de Almeida, *Do Poder do Pequeno Estado - Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*, Instituto de Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1990, p. 207.

importante para o nosso trabalho : “ Detestável ou admirável, funesta ou preciosa, a diplomacia do equilíbrio não resulta de uma escolha deliberada dos homens de Estado, ela resulta das circunstâncias”¹⁵.

Estamos particularmente de acordo com esta afirmação, na medida em que, muitas vezes, são as próprias circunstâncias da conjuntura internacional que se vive num determinado momento que determinam as opções no âmbito da política externa dos pequenos Estados. Portugal, como é sabido, não fugiu a esta regra. Na Segunda Guerra Mundial, por exemplo, foi claro que a política externa portuguesa foi condicionada pelo evoluir daquele conflito, designadamente no que concerne às potências aliadas, concretamente à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos da América. No período subsequente a 1945, foi, novamente, a conjuntura internacional que se viveu, que se revelou determinante para que o nosso país aderisse à Aliança Atlântica, em Abril de 1949.

Parece, pois, não suscitar muitas dúvidas que, de facto, a conjuntura internacional que se vive num determinado momento é fundamental no que diz respeito à implementação da política externa de um pequeno Estado ou, até mesmo, de qualquer Estado.

Entendemos ser, todavia, relevante, tendo em consideração o objectivo deste trabalho, fazer uma análise, ainda que breve, de alguns conceitos operacionais como, por exemplo, os que se referem à diplomacia e à própria negociação internacional. O Embaixador Calvet de Magalhães, no seu livro *A Diplomacia Pura*, refere que a negociação internacional se traduz nos contactos entre Estados a fim de concertarem entre si a resolução de interesses comuns ou recíprocos¹⁶. Relativamente a este assunto, K. J. Holsti escreveu o seguinte : “... the function of the diplomat is not so much to formulate his government’s goals as to explain them abroad and attempt to persuade others to adjust their own policies to conform to those objectives”¹⁷. Por outro lado,

¹⁵ Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Calmann-Levy, Paris, 1964, p. 141.

¹⁶ José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, Bertrand Editora, Venda Nova, 1995, pp. 152-153.

¹⁷ K. J. Holsti, *International Politics - A Framework for Analysis*, Third Edition, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, p. 183. Holsti referiu ainda que: “ A diplomat is partially successful when he can get the government to which he is accredited to see a particular situation as his own government perceives it ; he is totally successful when he is able to alter or maintain the actions of a foreign government in a manner favorable to the interests of his own government”, *Ibid.*, p. 184.

em sentido mais restrito, a negociação internacional seria a concertação entre Estados por forma a se chegar a um acordo, normalmente escrito, acerca de algum problema específico. E é exactamente neste contexto que a diplomacia se reveste da máxima importância no que concerne à defesa dos interesses do pequeno Estado a nível internacional. Como referiu, por exemplo, o Professor Políbio Valente de Almeida, para um Estado pequeno ou fraco é, de facto, fundamental poder contar com hábeis diplomatas.

No que concerne ainda à inserção internacional do Estado, há que ter em conta o papel central do perfil da sua política externa como esteio da afirmação do seu posicionamento internacional. A afirmação internacional do Estado exige, pelo menos, dois pressupostos fundamentais. Em primeiro lugar, a capacidade de definição e de formulação explícita de uma visão de conjunto dos interesses estratégicos nacionais que possibilite a definição de um protagonismo próprio com vista a contribuir para a necessária regulação global, quer no plano político-diplomático, quer no âmbito económico-financeiro. Em segundo lugar, a capacidade de consolidar apoios internos aos princípios fundamentais e aos principais interesses estratégicos nacionais, que ajudem a potenciar a afirmação do Estado na ordem externa, conferindo-lhe, deste modo, alguma previsibilidade de acção no âmbito das Relações Internacionais¹⁸.

O problema que se coloca neste contexto é o de se saber, neste início de século e de milénio, em que medida existe ainda uma diplomacia estadual independente, tendo-se sempre em conta que a hierarquia das potências torna ainda mais aguda a questão para todos os pequenos Estados¹⁹. Consequentemente, o esforço fundamental desses pequenos Estados deve ser o de “... estar presente em todos os centros de decisão colectiva, adestrando em tal sentido as representações, e usando o poder do número com sabedoria”²⁰. Acerca deste assunto e no que se refere concretamente a Portugal, o Professor Adriano Moreira escreveu o seguinte: “Talvez possa tentar-se uma conceptualização orientadora admitindo que o equilíbrio entre o interesse de participar e a capacidade de contribuir poderá ser encontrada num conceito de *soberania de serviço*, exercitada

¹⁸ Veja-se o artigo de António Vitorino intitulado “Europa: saudade ou reencantamento?” in *Negócios Estrangeiros*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, n.º 2, Setembro de 2001, p. 35.

¹⁹ Adriano Moreira, *Ibid.*, p. 19

²⁰ *Ibid.*

historicamente com a utilização do triângulo estratégico, demonstrada no presente com a participação nas missões de paz e intervenções humanitárias, comprovada no futuro pelo dinamismo no processo de formação das decisões internacionais.”²¹.

No que concerne a esta problemática, porém, não nos podemos esquecer que no âmbito das Relações Internacionais “... anyone who pretends that ethical impulses have dominated diplomatic history would have a very hard time in proving his case”²². Isto é, o relacionamento entre Estados através da História tem sido caracterizado principalmente, como foi referido anteriormente, pela procura intransigente da defesa dos seus interesses, descurando, na esmagadora maioria das vezes, aspectos de natureza ética ou moral que deviam nortear as suas acções a nível internacional. Raros são os Estados que não apregoam uma hierarquia de valores que deve ser defendida a todo o custo no âmbito das Relações Internacionais. No entanto, na prática, não são raros os que não implementam aquilo que haviam defendido na teoria.

Por outro lado, é importante não esquecer que também existe uma arte ou, se quisermos, uma ciência da negociação. Por “ciência” entendemos, em sentido amplo, uma análise sistemática com o objectivo de se resolver um ou mais problemas. No que se refere ao conceito de “arte”, por outro lado, incluímos as habilidades de relacionamento interpessoal, a capacidade de convencer e de ser convencido, o modo de utilizar um conjunto de formas de persuasão e, finalmente, ter-se o sentido de oportunidade para se saber quando e em que circunstâncias as utilizar. Por seu lado, a arte de negociação tem sido bem documentada ao longo dos séculos, o mesmo não sucedendo com a “ciência” da negociação que, em nosso entender, ainda não se encontra suficientemente desenvolvida²³.

²¹ *Ibid.*

²² Abba Eban, *Diplomacy for the Next Century*, Yale University Press, New Haven, 1998, p. 47.

²³ Ver, relativamente a este assunto, o livro de Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1982, pp. 7-9.

Os estilos de negociação nacional

Entendemos, de igual modo, ser importante tecer algumas considerações, ainda que breves, relativamente aos estilos de negociação internacional, na medida em que poderão revelar-se úteis para o presente estudo.

Hans Binnendijk, por exemplo, na introdução do seu livro intitulado *National Negotiating Styles*, escreveu o seguinte: “... different nations negotiate with different styles”²⁴.

No que respeita concretamente aos estilos de negociação existentes entre os vários países que constituem, hoje em dia, a Comunidade Internacional, é óbvio que esses estilos são condicionados pelas suas respectivas culturas, pela sua história, pelo seu sistema político e, com certeza, pela sua situação geográfica no contexto mundial.

Como é evidente, Portugal não foge a estas regras básicas e sofreu a influência dos condicionalismos previamente referidos e que se repercutiram, inevitavelmente, na forma como tem vindo a actuar e a gerir o seu relacionamento internacional o que, obviamente, condicionou as suas negociações externas, não apenas com os Estados Unidos da América, mas também, de uma forma geral, com os outros Estados que constituem a Comunidade Internacional. No entanto, não podemos deixar de referir que, muito embora isto seja assim de uma forma geral, cada negociação internacional não deixa de ter, por um lado, um conjunto específico de questões substantivas e, por outro, o facto de que cada um dos negociadores ser distinto dos outros.

No que diz respeito aos vários aspectos a ter em conta no âmbito de uma negociação, podemos referir alguns que se nos afiguram como sendo os mais significativos:

- 1- Em primeiro lugar, no âmbito de qualquer negociação internacional, é fundamental que o negociador (ou negociadores) esteja muito bem preparado relativamente às matérias que se encontram em cima da mesa das negociações.
- 2- A necessidade imperiosa de se ter objectivos claramente definidos e uma ideia precisa de até onde se poderá ir; isto é, ter-se a noção do limite que seja aceitável, não apenas para uma das partes, mas para ambas.

²⁴ Hans Binnendijk, *National Negotiating Styles*, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, 1987, p. V.

- 3- Ter-se uma percepção, o mais correcta possível, do estilo negocial do interlocutor, na medida em que tal permitirá que se tenha uma ideia clara da forma como actua a nível internacional.
- 4- Deve ser evitado a apresentação de posições extremas, mas ser-se, o mais possível, consistente nas posições apresentadas.
- 5- É, por outro lado, fundamental, ser-se paciente e utilizar-se as datas limite de uma forma mais ou menos flexível, consoante a análise que é feita no momento relativamente às circunstâncias.
- 6- Tentar-se desenvolver um relacionamento pessoal com os interlocutores, não permitindo, todavia, ser-se manipulado.
- 7- Sempre que possível, devem procurar-se oportunidades para se ter encontros informais, uma vez que estes se têm revelado eficazes no que concerne à eventual celebração de um acordo quer bilateral quer multilateral.
- 8- Procurar aplicar-se sempre o protocolo apropriado porque, na maioria dos casos, os interlocutores estão muito atentos e cientes do seu estatuto.
- 9- A utilização da comunicação social deve ser feita com o maior cuidado, pois poderá, eventualmente, vir a ter efeitos contraproducentes, podendo mesmo vir a colocar em causa os resultados que queremos obter nas negociações.
- 10- Procurar entender as sensibilidades nacionais do interlocutor e não as violar, a não ser que tal seja absolutamente indispensável.
- 11- Aferir o grau de flexibilidade da outra parte, bem como os eventuais obstáculos com que se possa vir a deparar, por forma a poder aceitar a última proposta.
- 12- Conhecer-se, o melhor possível, o processo de tomada de decisão da outra parte e ter-se uma ideia da necessidade de, por alguma razão, vir a proceder-se à suspensão da própria negociação.
- 13- Estar envolvido no seu próprio processo de tomada de decisão, na medida em que tal poderá tornar-se numa vantagem importante na negociação concreta que se está a fazer.

- 14- Especificar alguns pormenores, quando tal for possível, e especialmente quando a outra parte não estiver em condições de fazer alguma concessão.

São estes, em nosso entender, alguns dos aspectos que consideramos ser mais relevantes a ter em consideração no âmbito de uma negociação internacional a fim de que esta possa vir a ter êxito.

No entanto, como refere, de igual modo, o Embaixador Calvet de Magalhães, no que concerne especificamente à análise dos princípios e dos métodos da negociação, temos de considerar duas fases distintas : por um lado, a preparação da negociação propriamente dita e, por outro, a condução dessa mesma negociação. Como é evidente, quanto maior e mais aprofundada for a primeira, mais garantias teremos do seu sucesso²⁵.

Não podemos, todavia, esquecer que a capacidade de negociar, o poder de negociação e a habilidade do negociador, parecem indicar, na esmagadora maioria das vezes, que a vantagem está do lado daquele que demonstrar ser mais capaz, mais forte e mais hábil²⁶.

Por outro lado, o negociador, como refere, por exemplo, Abba Eban, “ is an authoritative champion of his country`s interests; indeed, his basic function is to get as much as possible for his country while giving as little as possible in return”²⁷.

Estas são, em linhas gerais, alguns dos aspectos que reputamos importantes a ter em consideração no âmbito de uma negociação internacional. Como é óbvio, cada negociação é específica e depende dos pressupostos que tivemos a oportunidade de realçar no início deste trabalho. No que se refere, todavia, às negociações de Portugal com os Estados Unidos da América, foi claro, pelo menos durante os quatro anos em que o autor deste trabalho foi o representante da Região Autónoma dos Açores na Comissão Bilateral Permanente, o facto de que a delegação norte-americana estava sempre assessorada por vários especialistas, quer civis quer militares. No caso português, por outro lado, e apesar de todos os mem-

²⁵ José Calvet de Magalhães, *op. cit.* , p. 156.

²⁶ Thomas C. Schelling, *Strategie du Conflit*, (trad.), Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 39.

²⁷ Abba Eban, *Diplomacy for the Next Century*, Yale University Press, New Haven, 1998, p. 40.

bros que constituíam essa delegação procurarem desempenhar o melhor possível as suas funções, essa assessoria era bastante mais diminuta.

Por conseguinte, entendemos que a diplomacia portuguesa, de uma forma geral, deve, designadamente no que concerne às relações luso-americanas, procurar uma maior eficácia, designadamente através de consultadorias especializadas, quer de natureza civil quer militar, o que permitiria uma maior especialização no âmbito das múltiplas áreas em que assentam essas relações.

O Acordo de Cooperação e Defesa entre Portugal e os Estados Unidos da América.

Tentaremos analisar agora, à luz daquilo que escrevemos anteriormente, o Acordo de Cooperação e Defesa de 1 de Junho de 1995, ratificado pela Assembleia da República Portuguesa a 21 do mesmo mês.

No texto do Acordo é referido, logo no seu Artigo I, que “ Portugal e os Estados Unidos da América (...) decidem, no espírito de amizade que os une e no respeito pela soberania dos dois Estados, aprofundar o diálogo e a cooperação bilaterais, guiados pelos princípios e a fim de alcançar os objectivos consagrados no preâmbulo do presente Acordo”²⁸.

Como é sabido, a Região Autónoma dos Açores tem vindo a participar directamente nas negociações entre Portugal e a nação norte-americana uma vez que está previsto na Constituição da República Portuguesa que os Açores têm o direito de participar nas negociações internacionais do Estado Português que directamente lhes digam respeito.

Após um período em que as contrapartidas concedidas aos Açores foram de natureza financeira (cerca de 40 milhões de dólares anuais), o Congresso dos Estados Unidos terminou com esse tipo de apoio, tendo o Acordo de 1995 consagrado, no seu Artigo VI, o seguinte :

- “ 1- As Partes reconhecem que o reforço do seu desenvolvimento económico e social, com especial relevo para o da Região Autónoma dos Açores, contribui para melhor alcançar os objectivos deste Acordo.
- 2- Com este objectivo, a Comissão identificará áreas em que possam ser estabelecidos e prosseguidos programas de cooperação e actividades para a promoção daquele desenvolvimento.

²⁸ *Diário da República*, 1 Série-A. de 11-10-1995, p. 6250.

3- Estes programas e actividades poderão abranger, entre outras, as áreas técnica, científica, educacional, cultural, e comercial e utilizarão formas de intercâmbio variadas, com vista à promoção dos respectivos objectivos”²⁹.

Como se pode facilmente depreender, a Região Autónoma dos Açores tem a possibilidade, no âmbito deste Acordo, de continuar a usufruir e de explorar outras áreas de cooperação com os Estados Unidos da América. O facto é que, durante os 4 anos em que o signatário desempenhou as funções de representante da Região Autónoma dos Açores na Comissão Bilateral Permanente, não viu, muitas vezes, por parte das entidades norte-americanas, grande receptividade, ou, pelo menos, respostas concretas, às pretensões apresentadas pela Região Autónoma dos Açores.

Independentemente da diferença de poder existente entre os dois Estados, aquilo que se tem vindo a verificar, em nossa opinião e de uma forma geral, é que os Estados Unidos da América já conseguiram atingir plenamente os seus objectivos, ao passo que Portugal, e mais concretamente o arquipélago dos Açores, continua, em grande parte, a tentar alcançar os seus.

Por outro lado, não nos podemos esquecer que, finda a Guerra Fria, o cenário estratégico mundial sofreu profundas alterações, facto que, em nosso entender, só veio reforçar as posições dos Estados Unidos. Isto é, nós vivemos hoje em dia num mundo que se caracteriza por ser unipolar em termos estratégico-militares, o que tem, obviamente, aspectos positivos e negativos.

Convém referir que o mundo a que nós assitimos durante Guerra Fria era, pelo menos em alguns aspectos, mais estável do que aquele em que nós vivemos hoje em dia³⁰. Muito embora a possibilidade de ocorrer um conflito de natureza militar entre os dois blocos - NATO e Pacto de Varsóvia - fosse real, o mundo era mais estável do que actualmente. A imprevisibilidade parece ser, hoje em dia, uma das características mais importantes num planeta que está cada vez mais globalizado. A balança ou o equilíbrio de poder era a característica dominante da conjuntura internacional que se

²⁹ *Ibid.*, p. 6251.

³⁰ Veja-se o artigo de Phil Williams e Paul N. Woessner intitulado “Transnational Threats and European Security” in *Redefining European Security*, Garland Publishing Inc., New York, 1999, p. 96.

viveu de 1945 a 1989. A vida internacional do pós-guerra fria caracteriza-se, em termos estratégico-militares, por ser unipolar, facto que, em nosso entender, contribuiu para dificultar a posição negociadora portuguesa no que diz respeito ao Acordo de Cooperação e Defesa com os Estados Unidos da América. Parece ser claro que, num cenário de guerra fria, Portugal tinha maior poder negociador do que tem hoje. Neste novo quadro internacional que estamos a viver, o poder funcional do nosso país assenta, pensamos nós, na sua imprevisibilidade, como o demonstra claramente as crises a que assistimos no decurso dos últimos anos, como, por exemplo, na Bósnia, no Kosovo e em Timor, bem como a situação que se vive no mundo após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 a Nova York e a Washington.

Por outro lado, a maioria dos especialistas no Departamento de Estado entende que, desde o fim da Guerra Fria, deixou de existir um modelo único de negociação por parte dos Estados Unidos no que concerne especificamente às negociações com países terceiros relativamente à utilização de bases militares. É, de igual modo, importante ter em consideração que cada negociação reveste-se de um carácter que é, de facto, único. De uma forma geral, o pedido de renegociação de acordos bilaterais, designadamente no âmbito da Defesa, com os Estados Unidos, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial, tem sido o resultado da intenção dos outros países envolvidos e não dos Estados Unidos. A percepção deste país, na maioria dos casos, é a de que estas renegociações resultam, na maioria das vezes, em custos acrescidos e na imposição de maiores constrangimentos associados a um aumento de restrições colocadas às operações bem como ao pessoal norte-americano estacionado nesses países. Por consequência, os Estados Unidos têm vindo a demonstrar uma preferência em prolongar os acordos que mantêm, não podendo recusar, todavia, um pedido formal de renegociação de um acordo que seja formalmente apresentado por outro Estado.

No entanto, parece ser um facto inegável que, desde o final da Guerra Fria, em 1989, houve, na realidade, uma alteração no que concerne especificamente à filosofia de defesa por parte das entidades norte-americanas³¹. Estas chegaram à conclusão de que os custos de natureza política e finan-

³¹ Relativamente à política de defesa dos Estados Unidos da América, sobretudo na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, veja-se o *Quadrennial Defense Review Report*, Department of Defense, Washington, D.C., September, 30, 2001, designadamente pp. 1-7.

ceira envolvidos na manutenção de grandes bases no estrangeiro representavam uma sobrecarga muito significativa para o país. Por consequência, entenderam proceder à negociação tendo em vista apenas os chamados direitos de acesso a essas bases.

Temos de ter em atenção, todavia, que qualquer negociação internacional assenta, essencialmente, em dois pressupostos distintos : em primeiro lugar, o relacionamento global entre o país em causa e os Estados Unidos e, em segundo lugar, o papel que essa base específica tem desempenhado no âmbito das operações militares da nação norte-americana. Em alguns casos, há que ter em conta aspectos como, por exemplo, os desenvolvimentos ocorridos no campo tecnológico; as alterações no quadro geopolítico e geoestratégico mundial; bem como mudanças estratégicas que podem contribuir para aumentar ou diminuir a importância dessas bases para Washington.

Um outro aspecto a ter em consideração por parte dos responsáveis norte-americanos, prende-se com a relevância dessas bases no âmbito, mais global, da Aliança Atlântica. Todos os acordos relativamente à utilização de bases estrangeiras por parte dos aliados da NATO inserem-se no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte e do Acordo acerca do Estatuto das forças da NATO, de 1951. Por outro lado, não podemos dissociar estes aspectos de outros mais gerais e que consubstanciam, hoje em dia, a filosofia de defesa dos Estados Unidos da América. Relativamente a este assunto é importante referir, tal como escreveu Christopher Layne, que : “ The US military presence in Europe serves to “reassure” the Europeans that they need not fear each other, and thereby prevents Europe from relapsing into its bad, old habit of power politics (...). NATO thus serves to advance several interconnected key objectives of America’s post-Cold War European grand strategy: it provides stability for the Continent; it keeps the lid on Europe’s latent geopolitical rivalries; it creates the security environment in which economic interdependence can flourish; and it forestalls the rise of European power centers that could challenge US preponderance. That is, NATO is the instrument through which the United States perpetuates its hegemonic role in Europe”³².

³² Christopher Layne, “ US Hegemony and the Perpetuation of NATO “ in *NATO enters the 21 st Century* , Frank Cass Publishers, London, 2001, p. 73.

Em todo este contexto, porém, há que ter em atenção o papel crucial que o Congresso desempenha em todo este processo bem como, obviamente, a própria opinião pública norte-americana³³. As decisões do Congresso são afectadas pelas percepções públicas do valor das bases norte-americanas no estrangeiro em termos de comparação com outras prioridades nacionais. O fim da Guerra Fria teve, como resultado, uma menor visibilidade por parte da opinião pública no que concerne às bases norte-americanas no estrangeiro, tendo contribuído para aumentar as expectativas de utilização de recursos financeiros noutras áreas distintas da defesa. Como consequência, tem havido um claro indício de redução no âmbito da ajuda externa em geral, a favor do investimento doméstico³⁴. Os americanos têm a ideia de que muitas necessidades domésticas foram proteladas, ou mesmo sacrificadas, durante a Guerra Fria, em prol da Defesa³⁵.

Ao longo dos anos 90 do século XX, o Congresso tem vindo a diminuir consideravelmente o orçamento destinado à ajuda externa em geral, incluindo a ajuda militar, na medida em que é o seu entendimento que os países aliados dos Estados Unidos têm que fazer uma maior esforço no que concerne especificamente ao financiamento dos custos inerentes à existência de uma base militar que, em última análise, também serve os interesses de defesa e de segurança do país em causa.

Relativamente ao Acordo de Cooperação e Defesa de 1995, que é o que mais nos interessa neste momento, e uma vez que nenhuma das par-

³³ Robert J. Lieber, “ Domestic Political Consequences of the End of the Cold War “ in *Lusíada - Revista de Ciência e Cultura* , Série de Relações Internacionais, n ° 2 , Universidade Lusíada, Lisboa, 1998, p. 28-30. Para termos uma percepção de como a opinião pública norte-americana e o Congresso reagem às questões de política externa, ver a entrevista concedida pelo Embaixador Thomas Pickering à revista *Foreign Policy* , de Julho/Agosto de 2001, p. 37.

³⁴ Os comentários do Senador Jesse Helms relativamente à diminuição da ajuda externa norte-americana deve ser assinalada. Ver o seu artigo intitulado “ Setting the U.S. Foreign Policy Agenda “ in *U.S. Foreign Policy Agenda* , vol. 6, number 1, March 2001, p. 19.

³⁵ Após os ataques terroristas do passado dia 11 de Setembro de 2001, a Nova York e a Washington, o Presidente Bush solicitou ao Congresso a aprovação de um orçamento destinado à Defesa muito superior ao que estava previsto anteriormente, por forma a possibilitar às Forças Armadas norte-americanas a continuação da luta contra o terrorismo internacional.

tes manifestou intenção de proceder à sua renegociação, foi prorrogado por mais um ano e assim sucederá até que quer os Estados Unidos da América quer Portugal manifestem claramente a intenção de proceder à sua alteração.

Um outro aspecto que é, de facto, determinante em todo este processo prende-se com a importância geoestratégica da base das Lajes para os Estados Unidos da América. Até este momento, tudo leva a crer que essa importância irá manter-se no futuro e que os Estados Unidos continuarão a utilizá-la. E fazemos esta afirmação, entre outras razões, porque, tal como escreveu recentemente William Wallace : “ The global projection of U.S. power by long-range bombers flying from U.S. home bases depends on intermediate bases in Europe for refueling”³⁶. Por outro lado, não podemos escamotear a questão relacionada com o facto da base, após o fim da Guerra Fria, ter sido menos utilizada. O desenvolvimento tecnológico ocorrido ao longo dos últimos anos e uma diminuição das necessidades estratégicas dos Estados Unidos explicam o seu menor uso.

O recurso à base das Lajes pelos norte-americanos durante a Guerra Fria deveu-se essencialmente à necessidade de reabastecimento por parte da grande maioria das aeronaves ao se deslocarem em direcção à Europa ou a outro teatro estratégico e a necessidade do patrulhamento marítimo por aeronaves no que dizia respeito à área sul da NATO. Neste momento, apenas ocasionalmente é que essas missões são levadas a efeito. O maior raio de acção das aeronaves diminuiu a sua necessidade de reabastecimento e a ameaça submarina soviética, que se verificou durante a Guerra Fria, desapareceu. Por outro lado, a redução das forças norte-americanas no teatro europeu de cerca de 400.000 soldados para cerca de 100.000 hoje em dia, reduziu substancialmente o número de aviões de transporte que utilizam a Base das Lajes a caminho da Europa.

Também temos de ter em atenção que, após o fim da Guerra Fria, em 1989, as entidades norte-americanas procederam ao encerramento de duas em cada três bases no Velho Continente. Este facto, bem como a inerente diminuição de soldados na Europa, afectou, na realidade, a base das Lajes. Por um lado, implicou uma redução das operações através dela, mas, por outro, reforçou a necessidade da projecção de poder por parte

³⁶ William Wallace, “ Europe, the necessary partner “ in *Foreign Affairs* , May/June 2001, p. 25.

dos Estados Unidos na condução da sua estratégia global. Isto é, aumentou a necessidade dos Estados Unidos poderem contar com bases no exterior do seu território por forma a poderem fazer face, quando tal for necessário, a uma crise ou conflito regional, como sucedeu, por exemplo, na ex-Jugoslávia. Como é sabido, a base das Lajes também foi muito utilizada durante a Guerra do Golfo, em 1990-1991, na campanha da Bósnia, em 1995, no Kosovo, em 1999³⁷ e durante a actual guerra contra o terrorismo internacional, designadamente o conflito em curso no Afeganistão.

Com base neste considerandos, podemos afirmar que a base das Lajes continuará a ser importante do ponto de vista geoestratégico para os Estados Unidos no futuro mais ou menos próximo, designadamente no que concerne à sua capacidade para apoiar o reabastecimento e a projecção do poder aéreo, bem como os meios logísticos norte-americanos para o Médio Oriente, o Golfo Pérsico ou outro teatro estratégico.

Acerca deste assunto, Michael T. Klare, num artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, escreveu o seguinte: “the United States will continue to have a vital interest in ensuring access to foreign oil supplies” e, também, “we must continue to be mindful of the need for regional stability and security in key producing areas to ensure our access to, and the free flow of, these resources”³⁸.

No entanto, como não podia deixar de ser, a base das Lajes sofreu, designadamente nos últimos anos, o impacto resultante dos desenvolvimentos ocorridos no âmbito das novas tecnologias no domínio da aeronáutica.

Por outro lado, a imprevisibilidade das Relações Internacionais, que tem sido uma das características mais importantes do mundo de hoje, parece não poder ser esquecida no actual quadro das relações entre os Estados Unidos e Portugal, concretamente no que refere à base açoriana. É, também, neste quadro, que o relacionamento bilateral entre os dois países deve ser perspectivado.

No que diz respeito à Acta Final do Acordo de Cooperação e Defesa entre os Estados Unidos e Portugal, ela prevê, na sua secção IV, a

³⁷ Veja-se o artigo de Nuno Filipe Brito intitulado “Uma Perspectiva Portuguesa das Relações Luso-Americanas” in *Lusitana - Revista de Ciência e Cultura*, Série de Relações Internacionais, n.º 2, Universidade Lusitana, Lisboa, 1998, p. 49.

³⁸ Michael T. Klare “The New Geography of Conflict”, in *Foreign Affairs*, May/June 2001, p. 50.

cooperação com o arquipélago açoriano. Neste contexto, a Região Autónoma dos Açores submeteu, de facto, uma série de projectos às entidades norte-americanas, tendo, alguns dos quais recebido resposta positiva, o mesmo não tendo acontecido a muitos outros. Nós entendemos, como é óbvio, que qualquer Estado, no âmbito das Relações Internacionais, defende, em primeiro lugar, os seus interesses. Todavia, as entidades norte-americanas não têm revelado, em termos gerais, grande abertura às solicitações apresentadas pelos Açores.

Aquilo que tem vindo a suceder nos últimos anos, por parte dos Estados Unidos da América, relativamente ao arquipélago, tem a ver, sobretudo, com os seguintes factos: em primeiro lugar, Portugal é um país membro da União Europeia e, por consequência, aderiu a uma Organização que constitui um bloco rival dos Estados Unidos. Em segundo lugar, assistimos à implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, no final de 1991, facto que foi determinante na adopção de uma nova visão geopolítica e geoestratégica por parte dos Estados Unidos da América no mundo do pós-guerra fria. Em terceiro lugar, como já foi referido, o facto dos Estados Unidos já terem alcançado, há muito tempo, os seus objectivos mais importantes, isto é, o acesso às facilidades de natureza militar nos Açores, designadamente na base das Lajes.

Em nosso entender, a relação bilateral entre os dois países poderá ser melhorada, em primeiro lugar, através de uma identificação clara de algumas áreas de cooperação que sejam, de facto, prioritárias para ambos os Estados; em segundo lugar, na definição de regras precisas de actuação; em terceiro e último lugar, através do estabelecimento de uma estrutura legal que sustente esse relacionamento bilateral. A cooperação, nos seus mais variados domínios, reveste-se, na realidade, de uma importância crucial. E essa cooperação poderá ser desenvolvida em vários domínios, tais como, por exemplo, no âmbito da Defesa, da Ciência, da Tecnologia, do Comércio, etc., sem nunca esquecer a Cooperação com a Região Autónoma dos Açores.

Por outro lado, e citando um eminente Embaixador norte-americano : “ I think that a good understanding of the interests of the United States in any particular case is extremely helpful. And I think a policy premised on the idea that the only appropriate decision for a foreign state is to oppose the United States regardless of its own interests - which

seems to be a more prevalent syndrome these days - is not the right approach”³⁹. Aliado a este assunto, contudo, urge referir que “... a more humble approach to foreign policy, with a less strident tone in addressing America`s allies, would help”⁴⁰. E, por outro lado, “Hegemonic powers have a natural tendency to neglect the views of their subordinate partners and impose their own perspectives”⁴¹.

São estes, em nosso entender, os principais factores que estão na base do relacionamento entre os Estados Unidos e Portugal neste momento. No entanto, nunca é demais sublinhar e realçar a importância da componente atlântica da nossa política externa e que se exprime especialmente quer na relação bilateral com os Estados Unidos, quer no quadro da nossa participação na NATO, cujos desenvolvimentos nas últimas décadas têm produzido os seus frutos. No que diz respeito concretamente às relações bilaterais com os Estados Unidos, é naquela perspectiva que os membros da Comissão Bilateral Permanente têm vindo a actuar. Neste contexto, o signatário, após quatro anos no desempenho das suas funções, ficou com a impressão de que os resultados concretos desse relacionamento ficaram aquém das expectativas que Portugal depositava no Acordo, designadamente no que se refere à Região Autónoma dos Açores.

Tem havido, pontualmente, como já foi referido, alguma cooperação entre a Região Autónoma dos Açores e os Estados Unidos, designadamente em áreas do interesse deste país. No campo da cooperação científica, por exemplo, tem existido alguma cooperação entre a Região Autónoma dos Açores, incluindo a Universidade dos Açores, e várias instituições norte-americanas em áreas como, por exemplo, a sismologia, a vulcanologia, a geotermia, a agricultura, a veterinária, etc, com resultados muito satisfatórios para ambas as partes. No entanto, essa colaboração deve ser potenciada e diversificada, tendo em vista o desenvolvimento sustentado dos Açores

³⁹ Veja-se a entrevista de Thomas Pickering à Revista *Foreign Policy*, Julho /Agosto de 2001, p. 39.

⁴⁰ William Wallace, *ibid.*, p. 29.

⁴¹ *Ibid.*, p. 32.