

# À Procura de uma Política Externa e de Segurança Comum para a Europa

Capitão

João Ricardo de Sousa Barbosa e Dias Costa



“... se o movimento espanhol tivesse a possibilidade, absolutamente afastada, de perder, não seria apenas Espanha a vítima de tal hecatombe, pois o governo português ver-se-ia constantemente ameaçado pela onda comunista que do meu país partiria...”<sup>1</sup>

## Introdução

A recente guerra do Iraque, com os Estados Unidos da América a assumir uma posição bélica de forma unilateral (aliás bem patente no discurso do seu presidente ao se auto denominar de “war president”), veio destapar o véu que cobria as divergências existentes entre os Estados-Membros da União Europeia. A Europa viu-se assim dividida entre os apoiantes da decisão liderados pela Inglaterra (em que Portugal se incluiu), e os seus oponentes dos quais a França e a Alemanha se destacaram. Esta situação gerou logo diversas questões:

- Como unir 25 Países que, ao longo da história, construíram um mosaico de alianças que foi variando consoante os seus interesses estratégicos?
- Será alguma vez possível uma *efectiva* Política Externa e de Segurança Comum (PESC) na Europa?
- O que é que eles têm em comum que permita alguma vez pensar numa Política Externa que os satisfaça a todos?
- Terá essa Política externa um cariz euro-atlântico ou não?

Na tentativa, algo ousada, de dar resposta a estas questões optei por reduzir o estudo a apenas dois países, Portugal e Espanha, tentando confrontar a Política Externa Portuguesa (Atlântica), com a sua congénere Espanhola (Continental), nomeadamente nos principais cruzamentos históricos dos séculos XIX e XX, à procura da justificação

quer para as semelhanças, quer para as diferenças.

Assim, e procurando evitar a natural tendência de visualizar a questão ibérica com olhos portugueses (o que conscientemente sei não o ter conseguido na totalidade), tentei apresentar os “factos históricos”, tal como são vistos de um e de outro lado da fronteira pelos seus “entendidos” na matéria, deixando para o final, e em jeito de conclusão, a minha “opinião”.

## **Política Externa de Portugal Vs Política Externa de Espanha**

A vontade de independência face ao vizinho Espanhol foi sempre notória no povo Português, o que fez com que a sua Política Externa se tivesse fundamentalmente destinado «...a *diferenciar* as funções estratégicas do território português das funções estratégicas de Espanha, ou ainda a *anular* as funções estratégicas da Península...»<sup>2</sup>.

Da mesma forma procedeu Espanha, tal como defende Jesús María Rodés da Universidade Autónoma de Barcelona, ao dizer que «...el iberismo no es más que un trasunto voluntarista de ciertas tendencias políticas e intelectuales...» e que, citando o Dr Fernando Morán, acrescenta que «...la voluntad de diferenciación es la primera realidad política en ambos pueblos [leia-se entre Portugal e Espanha]...»<sup>3</sup>

Apesar disso, houve ao longo da história várias inclinações para uma política Ibérica, quer da parte espanhola (da qual podemos referir, como exemplo, as actividades nesse sentido desenvolvidas durante o reinado de Afonso XIII), quer da parte Portuguesa (como por exemplo logo após o *Ultimatum* Inglês).

Embora as vontades tenham, desde sempre, oscilado entre a aproximação e o “viver de costas voltadas”, resultantes ou não de acções externas, a verdade é que as influências de um país em relação ao outro e vice versa, são reais e efectivas, como podemos constatar nos exemplos seguintes.

### **1. A Influência Francesa e Inglesa sobre a península e o tratado da Quádrupla Aliança**

As invasões napoleónicas de 1807, que foram apoiadas por Espanha (tratado secreto de Fontainebleau) com a promessa de que Portugal seria «... retalhado em três minúsculos reinos - Lusitânia Setentrional (Minho e Douro), para uma filha de Carlos IV [de Espanha],...o principado dos Algarves (Alentejo e Algarve), para o príncipe da Paz [D.Manuel Godoy - corte espanhola], e a Lusitânia Central (Trás-os-Montes, Estremadura e Beiras)...»<sup>4</sup> dão origem logo em 1808 a uma resistência comum, quando Espanha se apercebe das verdadeiras intenções napoleónicas (a conquista dissimulada de Espanha). Esta situação originou uma onda de patriotismo nos dois países, que aliado a uma mudança de mentalidade abriu caminho em ambos os reinos, e com influências mútuas<sup>5</sup>, à destruição dos estados centrais, à transformação das Forças Armadas em exércitos de

cidadãos e à criação da ideia do Estado-Nação do século XIX.

São igualmente as invasões Napoleónicas que marcam o derradeiro início de uma forte e duradoura influência britânica em Portugal, formalizada com o congresso de Viena em 1815, e de uma constante, embora não tão significativa, influência francesa sobre a Espanha.

Na realidade a rivalidade entre França e a Inglaterra que caracterizou todo o sistema internacional do século XVIII, deixa de ter tanta expressão a partir do século XIX devido à clara hegemonia Inglesa, quer ao nível económico, quer no avanço tecnológico, quer no sempre presente poder naval que nesta época era superior ao do resto do mundo todo junto. Apesar disso a França era ainda a potência dominante na Europa continental de então, embora o congresso de Viena venha equilibrar o poder continental com os emergentes Estados da Prússia, da Áustria e da Rússia, assumindo a Inglaterra o papel de árbitro.

Este jogo de influências e interferências dos dois países líderes de então sobre a península, vai prolongar-se pelas guerras civis que se instauram mais ou menos ao mesmo tempo em Portugal e em Espanha, opondo liberais a absolutistas (respectivamente miguelistas e carlistas), revelando-se mesmo decisiva na sua resolução. Será interessante referir alguns movimentos de cariz *Iberista* que surgem após estas guerras, como por exemplo: o *Clube Democrático Ibérico* que surgiu em Paris, no ano de 1848 e que reunia liberais de ambos os países; a *Constitución de una República Federal Ibérica* divulgada por republicanos espanhóis e publicada em 1854 no jornal norte-americano *New York Daily Tribune* por Karl Marx; ou a *Liga Hispano-Lusitana* criada no mesmo ano<sup>6</sup>.

O tratado da Quádrupla Aliança, assinado em Abril de 1834, ano em que termina o período mais intenso da guerra civil portuguesa, por Portugal, Inglaterra, Espanha e França, tem nesta altura um especial significado pois «...formalizou a existência de um subsistema regional Atlântico-Mediterrânico onde predominavam a França e a Inglaterra, que exerceram um indiscutível poder tutelar sobre os Estados Ibéricos...»<sup>7</sup>; muito embora de forma distinta, pois como já se referiu, enquanto que a Espanha era condicionada pela França, em Portugal havia uma crescente influência Inglesa.

## **2. Dois Reinos e uma Coroa...Portuguesa**

A partir de meados do século XIX é a Prússia que se destaca nos circuitos internacionais, após obter diversas vitórias na Europa Central que lhe permitiram demonstrar a sua crescente superioridade militar e tecnológica. A França, que à altura procurava reafirmar-se junto de Inglaterra como a grande potência europeia continental, vê-se assim envolvida (em 1870) no que ficou conhecido como a guerra franco-prussiana.

Curiosamente uma das razões que levaram a esta guerra foi a recusa portuguesa em reunir as duas coroas Ibéricas sob um mesmo rei, que seria português, visto mais

nenhum dos pretendentes agradar às, agora em foco, duas potências continentais. Esta possibilidade surge aquando do convite feito pela Junta Governativa espanhola, presidida pelo general Prim, quer a D. Luís, quer ao seu pai o príncipe D. Fernando, para ocupar o trono deixado vago pela abdicação da Rainha Isabel. Torna-se neste trabalho interessante referi-lo porque, por norma, o *iberismo* é visto, e a história assim o dita, como uma absorção de Portugal pela Espanha, embora as razões do mesmo, quer neste caso quer nos restantes, tenham sido sempre semelhantes, ou seja, o resultado da política de casamentos entre os dois reinos.

A recusa por parte dos monarcas portugueses pode ser vista como sendo o resultado de pressões internas, isto se tivermos em consideração a forte oposição popular que se fez sentir na altura, da qual é prova a grande adesão que nos anos de 1869 e 1870 se verificou nas comemorações do dia da restauração (1 de Dezembro de 1640), numa clara mensagem de recusa da ideia da junção das duas coroas, mesmo que sobre uma cabeça portuguesa.

A principal razão viria no entanto do exterior, em particular da Inglaterra que detinha não só interesses económicos em Portugal, como fortes motivações estratégicas assentes no estreito de Gibraltar. De facto a manutenção de Portugal independente permitiria aos Ingleses a utilização da baía de Lagos e da ilha da Madeira como bases de apoio a Gibraltar, caso Espanha tentasse alguma acção sobre essa parcela de território Inglês em "solo" espanhol, além de que lhes garantia o usufruto do porto de Lisboa para efeitos comerciais e outros.

A guerra de 1870 terminaria com a derrota da França, diminuindo-lhe a capacidade de interferir externamente, e em particular em Espanha. Por seu lado a Inglaterra mantinha uma constante e crescente influência sobre Portugal.

### **3. O *Ultimatum* inglês, o "amigo" espanhol e o seu alinhamento com a Inglaterra**

De facto, a ingerência inglesa na vida política portuguesa ao longo do século XIX constituiu para Portugal vários períodos de verdadeira humilhação, como por exemplo a aprovação do *Bill* em 1838 pelo parlamento Inglês, que incitava, legitimando, os "...navios britânicos a capturar, em todos os mares, as embarcações, que, com bandeira portuguesa, se empreguem ou sejam suspeitas de empregar-se no tráfico da escravatura, e para que as pessoas nela achadas fiquem sujeitas à jurisdição dos tribunais britânicos..."<sup>8</sup>.

Com esta e outras acções perpetradas, a Inglaterra, a pretexto da necessidade moral da abolição da escravatura, procurava impedir que o desenvolvimento económico de Portugal prejudicasse os seus interesses, quer estratégicos quer comerciais e por outro lado, acabar com o fornecimento de mão de obra escrava a países concorrentes, sobretudo aos Estados Unidos da América. Não nos podemos esquecer que a revolução industrial, iniciada em Inglaterra, dispensava a utilização dos escravos.

Foi a vontade de se opor a esta já dominadora presença inglesa, que veio fomentar em finais do século XIX o reaparecimento do *iberismo* em Portugal, nomeadamente após o *Ultimatum* de 1890. Esta “revolta” face à tutela Inglesa não foi apenas visível entre os dirigentes portugueses; pelo contrário varreu toda a sociedade da época e provocou, durante cerca de um ano, uma acesa reacção nacionalista tanto contra a Inglaterra, como contra a monarquia, bode expiatório dos liberais face à política ultramarina. Isto levou a uma vontade de entendimento com Espanha por forma a constituir uma política peninsular capaz de se opor à agora considerada como a maior ameaça exterior, a Inglaterra.

Esta contestação é facilmente visível em vários textos da época, como por exemplo, o de Oliveira Martins, mais tarde ministro da Fazenda nacional, ao escrever que «Para nós incontestavelmente não há senão uma aliança possível que é a espanhola. Nenhum interesse, nem humas simpatias, nem hums conflitos nas relações externas dos dois povos peninsulares lhes separam a orientação política; pelo contrário une-nos a antipatia comum pela Inglaterra»<sup>9</sup>.

Do lado Espanhol houve igualmente um forte e explícito apoio a Portugal, mas fundamentalmente por parte dos republicanos, pois o governo monárquico da altura, mais preocupado em desenvolver uma Política Externa assente no Norte de África, iniciada em 1860 com a primeira intervenção em Marrocos, preferiu a prudência.

Esta tendência de aproximação a Espanha, que se verificou logo após o *Ultimatum* Inglês, rapidamente esmoreceu face às ligações do país vizinho à *Entente*, formalizada no início do século XX entre a França e a Inglaterra e que acontece fundamentalmente por duas razões:

- Por um lado deve-se ao aumento do poderio alemão (com uma economia já superior à Inglesa e um crescente entendimento com o império Austro-Húngaro e a Itália) que ameaçava controlar a Europa Central e Ocidental, alterando assim o equilíbrio de poderes vivido até então.
- Por outro lado, e talvez a mais importante, resulta da decisão alemã de anular o controlo Inglês dos mares através da construção de uma forte marinha de alto mar. Esta estratégia inspirava-se na teoria do Almirante Tirpitz, conhecida como “teoria de risco”, que advogava que uma marinha de guerra com metade da do poderio Inglês, era o suficiente para obrigar a Inglaterra a negociar, pois esta jamais se arriscaria às elevadas perdas que resultariam de um combate naval, o que implicaria a diminuição da sua capacidade em se opor, no vasto império que detinha, às outras duas potências navais em ascensão nesta altura; os EUA e o Japão.

A Inglaterra via-se assim obrigada a alterar as suas alianças, quer através da já referida *Entente*, quer através da neutralização das funções estratégicas da península, o que implicou um alinhamento com a Espanha, reflectido no acordo de Cartagena de 1907, com a consequente desvalorização estratégica portuguesa.

#### **4. O perigo espanhol e a entrada de Portugal na 1<sup>a</sup> Guerra Mundial**

Mas não era só a desvalorização estratégica do território português que preocupava os seus dirigentes, mas também o renascer do chamado *perigo espanhol*, principalmente durante os primeiros anos da I República.

Esta vontade intervencionista espanhola não era propriamente motivada por uma “sede” de conquista de Portugal, mas mais pela necessidade que Madrid tinha de manter Lisboa sob um domínio monárquico, impedindo que fosse usada como base de apoio aos republicanos espanhóis. Este *perigo* é notório tanto no apoio dado por Afonso XIII, nos anos que se seguiram à implantação da república, aos monarcas portugueses na preparação das fracassadas invasões de Outubro de 1911 e de Julho de 1912, como já durante a 1<sup>a</sup> Guerra Mundial, no envio, em Maio de 1915 de uma esquadra Espanhola a Lisboa, após a revolução de 14 de Maio que depôs a ditadura de Pimenta de Castro e que levou ao poder o partido democrático, responsável pela entrada de Portugal, um ano depois, na 1<sup>a</sup> Grande Guerra.

A entrada de Portugal na guerra de 1914-18 deve-se assim a uma conjunção de factores, dos quais se destacam:

- A necessidade que a 1<sup>a</sup> República tinha de se afirmar internamente, tentando congregar as vontades da nação em seu redor e em prol de uma causa maior para assim se legitimar e consolidar
- A vontade de se afirmar internacionalmente, através da *diferenciação* da sua política externa face à neutralidade espanhola. Pensava assim conseguir proteger-se do *perigo espanhol*, reforçando a Aliança com a Inglaterra, e ao mesmo tempo garantir a posse das Colónias Portuguesas no pós-guerra, face à possibilidade dos ingleses as utilizarem como “moeda de troca” num eventual compromisso com a Alemanha, receio bem fundamentado se tivermos presentes os acordos de 1912-13 entre os dois países

A intenção portuguesa de entrar na guerra não foi, apesar de tudo, calorosamente acolhida pelos Ingleses, pois estes não viam grande vantagem militar em poder contar com a limitada capacidade bélica portuguesa<sup>10</sup>, receando mesmo que a entrada de Portugal na Guerra ao lado dos aliados forçasse a participação espanhola ao lado da Alemanha, tendo-se por isso, por diversas vezes esquivado a dar uma resposta clara aos constantes “oferecimentos” portugueses, chegando mesmo a sugerir que, se Portugal declarasse guerra à Alemanha seria sob sua responsabilidade e não por obrigação decorrente da aliança<sup>11</sup>.

Por outro lado a possibilidade da intervenção espanhola ao lado dos aliados foi igualmente posta de parte pelos ingleses face às compensações exigidas por Afonso XIII, nomeadamente “Tânger”, “Gibraltar” e “ter mão livre em Portugal”<sup>12</sup>, descritas no

“Memorandum by the Foreign Office”, de 1917 intitulado “Potential Value of Spain as an Ally” em que se conclui que «...do ponto de vista do Foreign Office...é sem dúvida mais vantajoso que a Espanha permaneça neutral»<sup>13</sup>.

No entanto a entrada portuguesa acabou por ser concretizada, para além da cedência da base naval de Leixões e de Ponta Delgada, na participação infeliz embora heróica do Corpo Expedicionário Português na Flandres<sup>14</sup>. Apesar dessa participação foi a Espanha, com a sua neutralidade, que mais beneficiou internacionalmente tal como ficou bem claro durante a Conferência de Paz, tendo originado diversas manifestações de desagrado, por parte dos dirigentes portugueses da época. Internamente Portugal também não obteve o que pretendia, pois o assassinato do Presidente da República Sidónio Pais, em Dezembro de 1918 e a proclamação da “Monarquia do norte”, em Janeiro de 1919, deu origem a uma nova instabilidade interna.

## **5. O duplo perigo espanhol e a 2ª Guerra Mundial**

As relações entre os dois países ibéricos conhece então uma ligeira melhoria durante as ditaduras do General Óscar Carmona e do General Primo de Rivera, para logo após a instauração da II República parlamentar em Espanha, em Abril de 1931, ser «...interrumpido de maneira bastante brusca...»<sup>15</sup>, ao que não é alheio o papel de Salazar que procurava contrariar o apoio que o governo de Madrid dava aos democratas portugueses, apoio esse que, segundo o historiador espanhol La Torre Gomez, se materializava em «...efectivas connivencias revolucionárias hispano-lusas, alcanzando incluso estas la responsabilidad del presidente del gobierno, Manuel Azana»<sup>16</sup>.

Renasce assim mais uma vez o agora apelidado por Salazar *duplo perigo espanhol*; por um lado o perigo derivado do *Iberismo*, por outro, talvez o mais forte, o perigo revolucionário<sup>17</sup>, pois mais do que uma invasão Espanhola, Salazar temia o apoio que os republicanos espanhóis poderiam dar aos democratas portugueses, abrindo caminho para a instabilidade do seu regime. A situação tornou-se ainda mais grave, com a subida ao poder em Espanha da Frente Popular, em 16 de Fevereiro de 1936, o que provocou uma crescente vaga de violência por todo o país, dando origem a uma das guerras mais fratricidas da história.

Estas foram aliás, as razões do apoio do Estado Novo a Franco durante a guerra civil espanhola, quer mantendo a fronteira aberta aos nacionalistas espanhóis, quer através da prestação de apoio logístico, quer mesmo através do envio de forças militares voluntárias, conhecidas como os *Viriatos*<sup>18</sup>, embora sempre de uma forma cautelosa e sem nunca se expor internacionalmente, por forma a manter as ligações com a Inglaterra<sup>19</sup>. Este cuidado no apoio a Espanha é notório na permanente indisponibilidade portuguesa, em permitir que os seus portos e fronteiras fossem alvo de vistoria internacional, tal como era intenção francesa. Situação que só foi alterada em 4 de Fevereiro de 1937, quando Portugal convida a Inglaterra a enviar os seus observadores (já o exército de Franco tinha tomado diversos portos no mediterrâneo, que lhe

permitiam uma outra entrada de reabastecimentos, que não a fronteira portuguesa).

Mas esta ligação entre os dois países, não é de verdadeira intimidade, pois as orientações de cada um dos governos são, em algumas áreas, opostas. Um exemplo disso é a Política de Defesa, em que Portugal continua a fiel à opção atlântica, enquanto que Espanha prefere o reforço das alianças com a Alemanha e a Itália (pelo menos até 1942).

Com o aproximar da 2ª Guerra Mundial novas preocupações se levantam nos dois países vizinhos. Do lado espanhol a manutenção da neutralidade era importante por forma a conservar o regime franquista, ainda para mais tendo em consideração que o seu material militar era antiquado, o que aliado à carência de produtos estrategicamente importantes (entre os quais o combustível), não lhe permitiriam um confronto de longa duração e intensidade.

Era por isso necessário garantir a “amizade” portuguesa, tal como demonstra a preocupação do ministro dos Negócios Estrangeiros espanhol, General Jordana, num telegrama oficial datado de 14 de Setembro de 1938 e enviado a Nicolás Franco, embaixador espanhol em Lisboa: «...A extrema gravidade da situação internacional...obrigam-me a pensar na possibilidade de guerra europeia, que teria repercussões na nossa...Dada a situação especialíssima de Portugal, é do máximo interesse conhecer qual seria a sua atitude em relação a nós na eventualidade de uma guerra, a qual transferiria o conflito espanhol para o terreno internacional...»<sup>20</sup>

Já do lado português Salazar, que não pretendia ter uma política externa ibérica (pois não confiava inteiramente nos dirigentes espanhóis), nem podia abdicar da velha Aliança com os Ingleses (quanto mais não fosse pela dependência que tinha em relação ao comércio), também não pretendia apenas limitar-se a ela, tendo visto neste pacto de não-agressão entre os dois Estados, uma boa opção estratégica.

Para isso era no entanto necessário a anuência de Londres que após analisar a situação concluiu, com base em pressupostos semelhantes aos da 1ª Guerra Mundial<sup>21</sup>, que seria de todo vantajoso para os aliados que a Espanha se mantivesse neutra, vendo no pacto Peninsular (Pacto Ibérico, para Espanha) assinado em 17 de Março de 1939, uma oportunidade nesse sentido, ao mesmo tempo que lhe garantiu a utilização de dois pontos estrategicamente importantes; Gibraltar e, a partir de 1943, os Açores.

Ficavam assim novamente *anuladas* as funções estratégicas da península, embora tenha havido um período no final de 1940 / princípios de 1941, em que a Espanha quis entrar na guerra ao lado do Eixo (que nesta altura e após a ocupação da França, aparecia como provável vencedora do conflito), ignorando por completo o pacto Ibérico que tinha firmado um ano antes. Mas nem a Espanha tinha resolvido o problema da sua capacidade militar, nem a Alemanha estava disposta a ceder às pretensões espanholas, nomeadamente em relação a Marrocos e parte da Argélia<sup>22</sup>, pois poderia levar a uma eventual perda do apoio da França de Vichy. Apesar disso a Espanha «...even contributed with a force of Spanish volunteers estimated to be as many as 40.000, known as the Blue Division, which served in the German 250th Division on the Russian Front, from

mid-1940 until October 1943»<sup>23</sup>.

## 6. A “vantagem” portuguesa e o isolacionismo espanhol do pós-2ª Guerra

A derrota da Alemanha lança a comunidade internacional para um novo tipo de conflito, a “guerra-fria”, opondo agora, como líderes dos dois blocos emergentes, os EUA e a Rússia. Com esta modificação no cenário internacional, os países ibéricos ganham uma nova importância estratégica, resultante da conjugação de três factores:

- O pressuposto de que uma ofensiva soviética encontraria uma barreira natural nos Pirenéus, obrigando a uma reorganização do seu dispositivo inicial antes de a continuar, o que permitiria uma contra-ofensiva Americana a partir da Península Ibérica;
- O controlo da ligação Atlântico-Mediterrâneo, essencial para a batalha aero-naval sobre a Europa;
- A ponte entre a América e a Europa (e também a África) conseguida através dos arquipélagos, que seria indispensável ao controlo do Atlântico, necessário para o apoio do Teatro de Operações europeu.

No entanto e face ao isolacionismo franquista pós-guerra, resultante do “apontar do dedo” das potências vencedoras a Franco, pelas ligações que tinha tido com as ditaduras europeias (ligações essas que foram fundamentais para assegurar a vitória franquista em Espanha), Portugal ganha no circuito internacional uma importância acrescida, sendo convidado durante o ano de 1948 a integrar o esquema defensivo europeu, através da agora em formação, Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN). É, no entanto, de referir dois pontos: O primeiro é que a adesão à OTAN restringiu-se à metrópole (não incluindo os “territórios ultramarinos”); em segundo lugar, não foi dada a Portugal a oportunidade de participar na elaboração do tratado que a constituiu, nem mesmo de ver as suas reivindicações serem levadas em consideração.

Do lado Espanhol as pressões para que Portugal não entre para a OTAN são inúmeras e vão desde o interesse em querer a prorrogação formal do Pacto Ibérico por mais dez anos<sup>24</sup>, até uma clara oposição à sua entrada na Aliança tal como podemos ver num memorando referente a uma entrevista com o ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal e o Embaixador espanhol, feita em 21 de Março de 1949, com este a dizer que «A assinatura por Portugal do Pacto Atlântico...fazem prever acções que por sua natureza podem...constituir perigo para a segurança ou a independência de ambos os países ibéricos...» e que «A situação de Espanha fora do Pacto Atlântico em caso de emergência, seria de inferioridade e desvantagem, dado que ao atrair Portugal a guerra sobre si...a Espanha ver-se-ia envolvida nesse risco sem a garantia de assistência directa que Portugal teria de direito próprio» (por ser membro da Aliança), além de que «As negociações unilaterais de Portugal opõem-se ao conceito de colaboração em política internacional que inspira o espírito do Pacto» (leia-se Pacto Ibérico), para rematar

afirmando que «Os compromissos com Espanha obrigam Portugal a estudar com ela prévia e conjunturalmente o convite recebido e de responder ao mesmo de acordo com Espanha...»<sup>25</sup>.

Mas não era esse o entendimento de Salazar, que desde o fim da guerra vinha assumindo o lugar de porta voz da península, e embora aparentemente desejasse a entrada na Aliança em simultâneo com a Espanha, face à intransigência inglesa e americana em relação a Madrid, e contra a vontade desta, optou pela adesão à OTAN.

## **7. O abandono espanhol do isolamento internacional e a revolução de Abril**

Mas esta “vantagem” para Portugal estava prestes a terminar. Franco tinha eleito como estratégia para a sua Política Externa o apostar numa política árabe, e não mediterrânea, e principalmente numa política iberoamericana, tal como nos diz Fernando Moran: «Y luego hay explícitamente una conversión de esta política mediterránea en política árabe, como política sustitutoria para sacar al régimen de Franco, después de 1945, del ostracismo relativo en que se hallaba.», acrescentando mais à frente «La política iberoamericana había sido...percibida de una manera constante por Espana, por lo menos desde el principio del siglo XX. Pero la política mediterránea...tiene contornos de política árabe»<sup>26</sup>.

Assim a adesão em simultâneo de Portugal e de Espanha à ONU, em 1955, é francamente favorável aos espanhóis, permitindo-lhes o abandono do isolamento internacional, do qual é um exemplo o facto de Espanha ter sido eleita como membro do Conselho de Segurança da ONU, com os votos dos países do Terceiro Mundo, o que espelha a importância que teve a descolonização sem grandes resistências que estava a ser operada por Franco. Portugal, por seu lado, derivado da sua política Ultramarina e numa sociedade internacional em que o anticolonialismo ganhava cada vez mais expressão, vai perdendo os apoios internacionais que detinha até então, dando origem a uma alteração no estatuto internacional dos dois Estados Ibéricos.

De facto pode dizer-se que a última opção em Política Externa com “vantagem” em relação à Espanha e até à entrada na CEE, foi a adesão portuguesa à EFTA em 1959, embora esta tenha sido provocada pelo efeito do “arrastamento” inglês e pelo facto de, segundo José Calvet de Magalhães, Salazar ser contra a ideia de uma integração política na Europa Ocidental, embora considerasse que isso poderia trazer grandes vantagens<sup>27</sup>.

O isolamento internacional de Portugal, a partir desta altura, é acompanhado por um distanciamento político de Madrid em relação a Lisboa, tentando diversificar as suas relações com outros países, algo que só se iria modificar após o fim das ditaduras nos dois países.

Com o eclodir da “revolução dos cravos” em Portugal, Espanha volta novamente a sua atenção para o seu vizinho, pois Franco estava consciente de que a fronteira entre os dois

países «...é uma parede de papel, pelo que se um país se vir envolvido em chamas, inevitavelmente o fogo propagar-se-á ao outro»<sup>28</sup>, tendo-se por isso apressado a reconhecer a Junta de Salvação Nacional. Este reaproximar político entre os dois países será marcado, em 1977, pela assinatura do Tratado de Amizade e Cooperação, que substituía o Pacto Ibérico de 1939, mas só será verdadeiramente retomado a partir de 1983, após a consolidação dos seus regimes democráticos.

O certo é que a revolução portuguesa e especialmente todo o processo atribulado que se lhe seguiu, nomeadamente a partir de 28 de Setembro de 1974 em que a possibilidade de ser implementado um regime comunista em Portugal chegou mesmo a ser interpretado por Kissinger como funcionando como uma “vacina” contra o comunismo, não servir de fonte de ensinamentos aos espanhóis e ao processo de transição que encetam após a morte de Franco em 1975, muito embora nem sempre isto seja reconhecido pelos intelectuais espanhóis.

Nas relações internacionais Espanha assume cada vez mais um papel de destaque na península, assinando em 1976 um Tratado com os EUA que consagra a Zona de Interesse Comum (ZIC), espaço marítimo que une o Oceano Atlântico ao Mediterrâneo Ocidental, envolvendo Portugal e reduzindo-lhe assim o seu interesse estratégico, além de que anula as apelidadas “relações privilegiadas” de portugueses com os americanos.

Com a adesão à OTAN em 1982, motivada em parte pela vontade de ter maior influência na zona mediterrânea através do eixo Gibraltar-Canárias-Baleares<sup>29</sup>, Espanha fica com as mesmas alianças que Portugal, algo raro na história e que foi encarado, na altura por alguns sectores da sociedade portuguesa, como podendo constituir uma ameaça pelas possíveis ambições geoestratégicas espanholas.

## **8. Portugal e Espanha na União Europeia**

O facto de os dois Estados se encontrarem, nesta altura, nas mesmas organizações internacionais adquiriu um significado especial, face à obrigatoriedade de estreitamento das relações entre eles, principalmente após a entrada em conjunto na CEE em 1 de Janeiro de 1986; embora não possamos esquecer que uma das razões que levou Portugal a solicitar a adesão à CEE foi o pressuposto de que iria entrar antes da Espanha<sup>30</sup>, mais uma vez tentando *diferenciar-se* desta.

Quando a decisão europeia foi no sentido de uma adesão em simultâneo, os dirigentes portugueses ficaram profundamente desagradados, quer pelo facto da sua candidatura poder ser “confundida” com a espanhola quer pelo facto de lhe poder, tal como veio a acontecer, provocar atrasos, visto ser mais complicada que a Portuguesa, pois estavam em causa questões de resolução difícil, como por exemplo a da agricultura.

Mas a verdade é que a opção pela Europa veio a aproximar decisivamente os dois países, ao levar a uma tentativa de concertação de posições no seio europeu, por forma a

obterem vantagens para os dois. Essa conciliação não se processou, no entanto, de imediato, podendo distinguir-se dois períodos: Desde 1983 até Maastricht, e a partir desde tratado.

O primeiro período (1983-1992) ficou marcado por um reinício das relações ibéricas em que as Cimeiras Luso-Espanholas<sup>31</sup> detêm um papel fundamental, oferecendo aos dois governos um espaço para diálogo, embora ainda apenas sobre questões bilaterais. Este aproximar é no entanto cauteloso, resultado da sempre presente desconfiança portuguesa<sup>32</sup>, e bem visível nas preocupações deixadas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da altura ao dizer que «...a nova intimidade peninsular tem limites naturais. Em caso algum a nossa relação com Espanha pode ou deve conduzir a um esbatimento da nossa identidade como país, da nossa personalidade cultural ou da nossa economia num todo mais vasto, nem limitar a autonomia e especificidade da nossa acção externa»<sup>33</sup>.

É também durante este tempo que se verifica uma evolução nas trocas comerciais, que antes da adesão à CEE eram francamente diminutas, mas que em 1992 já representavam para Portugal, a principal origem de importações e o segundo destino das exportações.

Quanto às opções em Política Externa, Espanha opta por uma aproximação ao eixo franco-alemão, caracterizado por uma vontade de construção de uma Europa economicamente e politicamente forte, enquanto que Portugal se revê mais na Inglaterra, historicamente mais reservada quanto à construção europeia, mantendo-se assim as “tradições” nesta área.

No segundo período (a partir de 1992), os dois países passam a coordenar as posições que pretendem defender nas instituições europeias, utilizando para o efeito, as Cimeiras Ibéricas, inicialmente de uma forma entusiasta, das quais o melhor exemplo é, logo em Dezembro de 1992, a Cimeira Ibérica do Funchal, que serviu para concertar as posições a apresentar no Conselho Europeu de Edimburgo, para de seguida acalmar um pouco o ânimo, embora mantendo sempre e desde aí uma relação próxima.

Ninguém melhor para descrever o estado de espirito que passou a envolver os dois países desde o tratado da União Europeia, do que a Dra Maria João Seabra ao dizer que «A significativa alteração das percepções portuguesas face a Espanha deve-se ao facto de os dois países serem iguais no quadro comunitário. Apesar de todas as diferenças existentes entre um pequeno país como Portugal e um grande país como a Espanha, ambos sabem que, fundamentalmente são parceiros na Comunidade Europeia e precisam um do outro»<sup>34</sup>.

## **Conclusão**

Tal como seria de esperar, os paralelismos e as diferenças nas opções de Política Externa, tomadas ao longo da história pelos dois países da península ibérica, deveram-se, não só às influencias que cada um teve sobre o outro mas principalmente às acções

externas de que foram alvos. Inicialmente por parte da Inglaterra, da França ou da Alemanha e posteriormente pelos EUA (com a guerra-fria) e pela União Europeia (aquando da adesão). De facto os dois Estados passaram a ser vistos no sistema internacional *em conjunto*, o que é naturalmente diferente, de se dizer *como um conjunto*.

Não obstante, as alianças feitas, quer por Portugal quer por Espanha (mas principalmente do lado português), sempre procuraram a *diferenciação* ou a *anulação* das funções estratégicas dos dois Estados. Esta procura foi ainda mais intensa quando um dos países se sentiu ameaçado pelo outro, tentando realizar novas alianças ou reforçar as antigas, por forma a se proteger (tal como se verificou antes da guerra civil espanhola ou após a implantação da I República em Portugal).

É de referir que a Espanha, quando se via com vantagem no sistema internacional, era tentada a usar essa vantagem para negociar a sua interferência em Portugal, pese embora por norma, que isto se tenha verificado em alturas em que diferenças ideológico-políticas entre os regimes que governavam os dois países eram grandes (constituindo assim um factor de risco que a Espanha tentava desta forma anular).

Já do lado português, o *iberismo*, que se fez sentir esporadicamente, foi o resultado de tendências intelectuais com objectivo de tentar fazer regressar os dois Estados peninsulares ao papel prestigiante que tinham detido no passado, ou ainda, o de tentar congregar esforços que possibilitessem responder a uma ameaça exterior maior (como foi o exemplo que se seguiu ao *Ultimatum* inglês). Por norma, estas tendências não tiveram um real apoio da população, tendo pelo contrário sido fortemente repudiadas (a possibilidade da junção das duas coroas sob um rei Português é disso um exemplo).

Apesar da turbulenta e conflituosa história entre Portugal e Espanha (da qual ainda hoje se notam resquícios em provérbios populares como por exemplo: “de Espanha nem bom vento, nem bom casamento”) a verdade é que, com o encontro nas mesmas organizações que se verificou desde o final do século XX (em especial na União Europeia), os sempre reconhecidos “inimigos de longa data” passaram a ter todo o interesse em se unirem cada vez mais. Mas este interesse só poderá ser mantido enquanto as vantagens forem mútuas, e acima de tudo enquanto se mantiver, a atrás citada, “igualdade” no quadro comunitário. Caso contrário a natural desconfiança que a história demonstrou existir por Portugal em relação a Espanha, bem como a também natural tendência absorcionista de Espanha em relação a Portugal, voltará a verificar-se. Aliás, isto não difere muito das relações existentes entre outros países vizinhos, em que um seja pequeno e o outro grande, tal como é o exemplo da Holanda e Alemanha.

Assim sendo, fazendo a analogia entre o que se disse em relação aos dois países da península e o resto da Europa, considero que:

A procura de uma PESC para os 25 países da União, não passa tanto pela discussão se terá ou não um cariz euro-atlântico, visto isso ser uma obrigatoriedade imposta pelo sistema internacional, em que os Estados Unidos são, sem sombra de dúvida, a potência

hegemónica dos dias de hoje. Aliás, tal como diz Nuno Severiano Teixeira, na UE existe «um consenso sobre a necessidade da permanência, senão mesmo reforço, do vínculo transatlântico. Não é possível construir uma IESD35 contra a NATO e contra os Estados Unidos»<sup>36</sup>.

Também não passará propriamente pela discussão se a Europa deve ou não seguir o rumo do federalismo, pois não se pode esperar, que em apenas algumas dezenas de anos, desapareçam todas as tendências nacionalistas que marcaram os últimos 5 séculos da história na Europa (e em que a guerra foi praticamente uma constante)<sup>37</sup>. Embora seja bom recordar que estes confrontos também contribuíram para a existência de um património cultural europeu, essencial para a criação de um sentimento de unidade, sem o qual a União Europeia não subsistirá.

Por tudo o que foi descrito, considero que a única possibilidade para a construção de uma efectiva Política Externa e de Segurança Comum, não se limita à discussão desta, estando antes associada à criação de condições que sustentem uma **“justa igualdade” dos países no processo de decisão europeu**. Entenda-se, por “justa igualdade”, uma situação que tenha em consideração, a natural necessidade de se dar um maior peso aos “grandes” Estados, mas sem nunca retirar a liberdade influenciadora aos “pequenos” Estados. Assim, será dada a possibilidade a todos os Estados-Membros de serem parte activa na procura desta Europa que todos desejamos, sem nunca se ignorar a especificidade e identidade de cada um deles.

Mas claro que da teoria à prática vai uma grande distância...

---

\* Este artigo foi feito com base num trabalho apresentado durante o ano lectivo de 2003/2004 no âmbito da pós-graduação de “Estudos Europeus - Variante de Direito” da Faculdade e Direito da Universidade de Coimbra, orientado pelo Professor Doutor Barbosa de Melo.

---

1 Felix Correia, “O general Franco expõe ao Diário de Lisboa os antecedentes, os motivos, a oportunidade e os fins da revolução”, Diário de Lisboa, 10 de Agosto de 1936.

2 José Medeiros Ferreira, Um século de problemas - As relações luso-espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia, p. 10, Lisboa, Livros Horizonte, 1989.

3 Jesús María Rodés, Intervenção na Conferência Portugal - Espanha: “O que separa também une”, pp. 124-125, Universidade Autónoma de Lisboa, 1996.

4 Carlos Selvagem, Portugal Militar: Compêndio de História Militar e Naval de Portugal, pp. 494-495, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1999.

5 É, por exemplo, reconhecida a influência que a constituição de Cadiz teve na construção da constituição portuguesa de 1822.

6 Para mais informações sobre estes (e outros) movimentos com tendências Iberistas,

consultar: José Manuel de Barros Dias, "Da questão Ibérica à União Europeia. Constantes e Mutações no Relacionamento entre Espanha e Portugal", Revista Militar, nº 2427, pp. 297-309, Lisboa, Europress, 2004.

7 António José Telo e Hipólito de la Torre Gómez, Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos, p. 287, Lisboa, Cosmos, 2000.

8 Marquês Sá da Bandeira, O Tráfico da escravatura e o Bill de Lord Palmerston, pag 17, Lisboa, Ulmeiro - Universidade nº 11, 1997.

9 Oliveira Martins, Dispersos, tomo II, pp. 225-226, Lisboa, 1923.

10 O exército português antes da 1ª Grande Guerra era o espelho da nação, encontrando-se "destroçado", sem preparação militar e tecnicamente muito atrasado, tendo sido enviado para o Teatro de Operações Europeu praticamente sem apoio.

11 AAVV, "As negociações diplomáticas até à Declaração de Guerra" in Portugal na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), Tomo I, documentos 236 e 261, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1997.

12 O termo "mão livre em Portugal" é interpretado pelo Foreign Office não como uma tentativa de anexar Portugal, mas mais como uma vontade de fazer valer os interesses de Espanha nas deliberações portuguesas.

13 Public Record Office, Foreign Office, 371-4123.

14 A intervenção do CEP custou aos pais portugueses 1341 mortos, 1932 desaparecidos e 4626 feridos.

15 Hipólito de La Torre Gómez, "Relaciones Peninsulares 1910-1936" in Actas do Encontro Hispano-Português, pp. 7-10, Oeiras, 1983.

16 Idem.

17 AAVV, Dez anos de Política Externa, vol III, pp. 90-91.

18 Estes voluntários foram fortemente elogiados em diversas ocasiões, inclusivé pelo próprio Franco. Não se sabe ao certo quantos portugueses serviram neles, havendo diversas fontes que apontam números entre os 2 mil e os 30 mil, embora o mais provável seja um valor entre os 10.000 e 12.000.

19 O reconhecimento oficial do governo de Franco só foi efectuado em 28 de Abril de 1938.

20 Iva Delgado, Portugal e a Guerra Civil de Espanha, pp. 188-189, Lisboa, Europa-America.

21 Embora alguns factores importantes marquem a diferença em relação à I Guerra, como por exemplo o facto de existir uma aproximação ideológica entre os regimes ibéricos e o Eixo (em relação a Portugal mais propriamente à Itália fascista).

22 Importa referir que uma das pretensões espanholas era, mais uma vez, o controlo de Portugal.

23 William Slany, US and Allied Wartime and Postwar Relations and Negotiations with Argentina, Portugal, Spain, Sweden and Turkey on Looted Gold and German External Assets and US Concerns about the Fate of the Wartime Utasha Treasury, Washington, Department of State-Bureau of Public-Affairs Office of the Historian, 1998, p. 59.

24 A data de terminus do pacto era 30 de Março de 1949.

25 Archivo General do Ministério de Assuntos Exteriores, Madrid, Ref.3372, Exp. 22.

26 Fernando Morán, Intervenção na Conferência Portugal-Espanha: "O que separa também une", pp. 116-117, Universidade Autónoma de Lisboa, 1996.

27 José Calvet de Magalhães, "Portugal na Europa: o Caminho Certo", Revista de Estudos

Internacionais, nº 10-11, pp. 9-34, Lisboa.

28 Josep Sánchez Cervelló, A Revolução Portuguesa e a Sua Influência na Transição Espanhola, 1961-1976, p. 345, Lisboa, Assírio & Alvim, 1993.

29 E à União Europeia Ocidental em 1989.

30 Portugal formalizou o pedido de adesão a 28 de Março de 1977, enquanto que Espanha só o fez quatro meses depois.

31 Para Espanha “Cimeiras Ibéricas”, nome desde logo recusado pelo governo Português. Visível mais uma vez o receio do Iberismo.

32 Estamos na altura em que a Espanha entra para a OTAN. Não esquecer do que foi referido atrás sobre este assunto.

33 João de Deus Pinheiro, Notas sobre Questões Actuais de Política Externa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1989.

34 Maria João Seabra, Vizinhança Inconstante: Portugal e Espanha na Europa, p. 8, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1995.

35 Leia-se Identidade Europeia de Segurança Defesa. Este conceito foi-se construindo no âmbito da OTAN, a partir de 1991. Os participantes no debate eram sensivelmente os mesmos que os da PESC, com o acréscimo dos EUA.

36 Nuno Severiano Teixeira, “A Identidade Europeia de Segurança e Defesa: Enquadramento Conceptual e Prospectivo” in AAVV, Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa. Mesa Redonda, Caderno nº1, p. 15, Centro de Estudos-EuroDefense-Portugal, 1999.

37 Nos últimos 5 séculos registaram-se mais de 300 guerras entre os “países” Europeus (tendo a 2º metade do século XX sido uma das mais pacíficas de sempre), para não falar nos problemas separatistas que ainda hoje existem em alguns países da Europa.