

CORONEL CABRAL COUTO

PORTUGAL, A ESPANHA E A SEGURANÇA ATLÂNTICA

— Um ponto de vista português

1. Introdução

Em face da variada bibliografia publicada nos últimos tempos sobre o tema geral desta conferência, seria pretensiosa qualquer tentativa de trazer para este debate um contributo marcadamente original. Consciente de que me limitarei a repetir, de forma porventura menos feliz, mas talvez com uma sensibilidade diferente, o que outros já disseram com maior brilho e profundidade, abordarei o tema que me foi proposto à luz dos seguintes níveis de análise:

- No quadro das ameaças exteriores às áreas da OTAN e do Pacto de Varsóvia
- No quadro da tensão Leste-Oeste, os níveis
 - da dissuasão;
 - convencional;
 - nuclear de teatro;
 - nuclear estratégico.

2. Quadro das ameaças exteriores às áreas da NATO e Pacto de Varsóvia

Não me embrenharei na questão polémica de se saber se o Ocidente enfrenta ou não uma estratégia global do bloco oposto, prosseguida de forma meticulosa, embora discreta e flexível, em obediência às doutrinas expressas nos textos mais ortodoxos, e que tornaria precários e ilusórios os esquemas de segurança colectiva, de tónica essencialmente militar, baseados numa óptica exclusivamente regional. Julgo suficiente, por mais pacífica, a constatação

do facto de que, por falta de auto-suficiência em recursos essenciais, a segurança do Ocidente passa, hoje em dia, por uma segurança económica e, através desta, por uma segurança social, sem as quais não só faltarão as bases de sustentação de uma segurança militar, como ainda a prossecução desta poderá ser ilusória e, além disso, gravosa para a segurança real, desde que esta seja encarada numa óptica sistémica. De facto,

- a Aliança, e nesta particularmente a Europa, dependem, para o funcionamento da sua economia, de recursos energéticos e minerais de proveniência externa;
- uma crise grave no regular fornecimento desses recursos originaria crises económicas, por seu turno indutoras de crises sociais de consequências imprevisíveis mas, em qualquer caso, pouco favoráveis para a manutenção das democracias;
- situações de crise económica generalizada tendem a reforçar, naturalmente, os egoísmos nacionais, contrariando o espírito de coesão e de solidariedade indispensável a qualquer Aliança;
- finalmente, uma situação de crise económica não favorece, ou não permite, um reforço no campo da segurança militar e, mesmo que tal esforço seja levado a efeito por uma atitude voluntarista, corre o risco de conduzir a uma situação de segurança inferior, por poder agravar, pelo menos no médio prazo, a insegurança económica e social.

Entre as áreas vitais, no quadro geral esboçado, para a segurança da Aliança Atlântica avultam, como é sabido, a região do Golfo Pérsico, pelos seus recursos energéticos, e a África Austral pelos seus recursos em minerais metálicos, inclusivé de interesse estratégico. Uma perturbação no acesso aos recursos de qualquer destas áreas pode resultar, essencialmente, ou de uma situação de instabilidade local ou regional, não estrategicamente orientada relativamente aos grandes blocos, e devida exclusivamente a causas endógenas; ou do domínio dessas áreas por forças antiocidentais e de tal forma controladas pelo bloco oposto que se possam tornar instrumento de uma chantagem político-estratégica.

No primeiro caso não parece haver campo para estratégias de intervenção militar aberta, sem prejuízo de demonstrações de presença ou de acções de apoio militar visando a preservação de situações favoráveis à garantia de acesso a recursos vitais; na segunda hipótese a situação poderá conduzir a uma prova de força militar. Dois aspectos me parecem de salientar:

— em primeiro lugar, a assimetria da situação estratégica do Bloco Leste e da Aliança Atlântica relativamente a tais áreas, no quadro da tensão Leste-Oeste, e no que se refere a objectivos mínimos a atingir: enquanto para o Bloco Leste já será altamente rentável uma estratégia negativa de denegação de recursos — a qual é de baixos riscos e custos e pode ser discreta, facilmente manipulável, matizada, selectiva e leniente — já à Aliança Ocidental só serve uma estratégia afirmativa, que garanta em todas as circunstâncias o acesso a tais recursos, a qual pode obrigar a riscos materiais e políticos elevados e a empenhamentos ostensivos e pouco flexíveis;

— em segundo lugar, a impossibilidade, que me parece evidente nos tempos mais próximos, de uma resposta da Aliança como um todo a tal problemática, não só porque se não vislumbra a possibilidade política do alargamento da área geográfica de intervenção da Aliança, mas também porque, em razão de especificidades próprias, os vários membros da Aliança revelam, em relação a essa problemática, percepções, possibilidades e vulnerabilidades bastante diferenciadas. As posturas e reacções dos vários membros da Aliança, embora passíveis de uma certa coordenação no seio desta, tenderão a ser fragmentárias, individualizadas e diferenciadas, essencialmente norteadas pelo seu entendimento quanto à melhor forma de salvaguardarem interesses especificamente nacionais.

Neste contexto, que possibilidades se poderão oferecer a Portugal e à Espanha, capazes de contribuir, ainda que indirectamente, para a segurança da Aliança?

No que respeita ao Golfo Pérsico e Médio Oriente, e no campo dos esforços diplomáticos, económicos e similares que visem uma estabilidade na região em moldes não desfavoráveis ao Ocidente, as possibilidades dos dois países ibéricos parecem-me reduzidas. Todavia, a Espanha tem uma longa tradição de trato com o mundo árabe, em especial com os países da orla mediterrânica, e apreciáveis laços comerciais bidireccionais de natureza económica; quanto a Portugal vem desenvolvendo um esforço de aproximação e de cooperação, com perspectivas promissoras em relação a vários países da região; por outro lado, o estatuto de pequenas potências dos países ibéricos, sem ressentimentos históricos na área, pode contribuir para a busca de soluções moderadas, libertas de suspeições ou de aparências eventualmente constrangedoras. Quer dizer, Portugal e a Espanha poderão contribuir, ainda que de forma pouco significativa, para uma melhoria do leque de opções, da flexibilidade e da com-

plementaridade de actuações que podem servir, indirectamente, a segurança do Ocidente como um todo.

No caso do deslocamento, para a região, de forças militares dos EUA e, eventualmente, de alguns países europeus (como, por exemplo, da Inglaterra e da França), a contribuição indirecta de Portugal e, em especial, da Espanha para a segurança atlântica poderá assumir maior relevância. Interessando ter presente que tais deslocamentos se farão sempre com prejuízo das forças disponíveis para a defesa militar da Europa, verifica-se que além das bases em Espanha, as Ilhas Canárias podem oferecer uma posição para o apoio de um **air-lift** que explore, por mais seguro, o corredor sahariano; as forças navais espanholas podem atenuar significativamente o enfraquecimento ou fixação de meios normalmente atribuídos à segurança do Mediterrâneo; o elevado potencial terrestre espanhol poderá compensar a diversão de forças americanas primariamente previstas para o reforço da defesa da Europa Central. No que respeita a Portugal, os arquipélagos dos Açores e da Madeira poderão desempenhar um papel supletivo no apoio de operações **air-lift**.

Quanto à África Austral, parecem-me pouco significativas as potencialidades da Espanha, em contrapartida não considero despendiendas as possibilidades de Portugal. De facto, Portugal possui, devido a uma experiência secular, uma vivência da problemática da região nas suas dimensões humanas, cultural, económica, política e social, bem como um capital de informação indispensável a todo o esforço de desenvolvimento que contribua para a estabilidade da região; a língua comum, em vastas áreas, facilita o entendimento e a cooperação; aos radicalismos, aos traumas, às desconfianças verificadas após a descolonização, vêm-se sucedendo, em Angola e em Moçambique, visões e atitudes menos apaixonadas e mais confiantes, que vêm abrindo espaços de cooperação cada vez mais alargados e profundos; os entusiasmos iniciais relativamente a certas soluções, resultantes de experiências e apoios exógenos e sem tradição na área, vêm dando lugar a frustrações e a desencantos, perante o fracasso dessas soluções, sendo substituídas progressivamente por atitudes mais pragmáticas e realistas; país europeu de desenvolvimento intermédio, Portugal compreende bem, embora sem paixão, as raízes, as sensibilidades e os parâmetros aceitáveis da chamada tensão Norte-Sul; a sua pequena dimensão económica e política retiram-lhe quaisquer veleidades neocolonialistas, podendo propiciar relações livres de suspeições. Assim, Portugal encontra-se particularmente bem qualificado para, em associação com países económica e tecnologicamente mais aptos mas sem experiência da região, contribuir para o estabelecimento de mecanismos trilaterais diversificados, que contribuam para o desenvolvimento e estabilidade da região e que, por um lado, atenda às legítimas preocupações de segurança dos países da área e, por outro, contrarie correntes

globalizantes tendentes a inserir o diálogo Norte-Sul no quadro da tensão Leste-Oeste, as quais abrem portas à substituição de um neutralismo, ainda aceitável, por uma atitude militante antiocidental.

No campo das ameaças exteriores, gostaria de fazer uma curta referência a uma outra região estrategicamente sensível para a Europa em geral e, em especial, para Portugal e a Espanha. Trata-se do Noroeste Africano, região geoestrategicamente associada à Península Ibérica.

Em termos de segurança europeia, e no quadro da tensão Leste-Oeste, creio que o problema é inverso dos anteriormente focados. Quer dizer: enquanto para o Ocidente já será satisfatória uma estratégia de «denegação», ao bloco oposto só servirá uma estratégia de afirmação. Assim, creio que os interesses de segurança ocidentais poderão ser preservados, no essencial, desde que para os problemas existentes na área sejam encontradas soluções

- inscritas no quadro das organizações africanas, por forma a evitar-se a internacionalização dos conflitos ou tensões;
- que garantam a estabilidade do regime marroquino;
- que preservem um certo equilíbrio regional em termos militares;
- e, finalmente, que contrariem conhecidas tendências independentistas das Canárias e a sua associação política ao continente africano.

Escusado será salientar os riscos que adviriam para a segurança ocidental duma implantação soviética na vertente atlântica do Noroeste Africano:

- já instalada no Corno de África, o deserto sahariano propiciaria à URSS um corredor aéreo relativamente seguro, por estrategicamente vazio, e que uniria o Nordeste ao Noroeste Africano, facilitando a consolidação dessa implantação;
- a segurança do Atlântico ficaria gravemente comprometida.

Em tal hipótese, as Ilhas Canárias assumiriam uma importância crucial, de bloqueamento de tal corredor; e a costa atlântica do sul de Espanha e de Portugal Continental, bem como o arquipélago da Madeira, adquiririam uma importância estratégica acrescida.

3. Quadro da tensão Leste-Oeste

a) Generalidades

É bem conhecida a situação geoestratégica da Península Ibérica. Sintetizando as suas grandes linhas gerais, diremos que, tendo em atenção o obstáculo dos Pirinéus, se pode considerar a Península e ilhas adjacentes como um grande arquipélago, onde se unem a Europa e a África, onde confluem o Mediterrâneo e o Atlântico, projectada no Mediterrâneo pelas ilhas Baleares e no Atlântico pelas ilhas das Canárias, da Madeira e dos Açores. No quadro da Aliança pode ser entendida como uma área de retaguarda da Europa, com as características dum reduto natural, à qual as ilhas atlânticas aumentam significativamente a profundidade, ou como uma zona de comunicações e plataforma avançada entre a América do Norte e a Europa. Nela existem dois países, historicamente bem diferenciados no plano político-estratégico: Portugal e a Espanha. Particularizando os aspectos mais significativos de natureza geoestratégica recordaremos, no que se refere a Portugal, que:

- a sua parte continental se traduz por uma pequena faixa rectangular de terra, com uma população de densidade equilibrada e fortemente coesa em termos nacionais, com uma fachada marítima proporcionalmente extensa, exclusivamente voltada ao Atlântico e que constitui a via de acesso natural à «gola» montanhosa que envolve a Meseta Central da Espanha; ao longo da costa ocidental passam importantes rotas comerciais marítimas e da costa sul pode controlar-se o acesso ao Mediterrâneo e vigiar-se grande parte do Noroeste Africano;
- as ilhas dos Açores podem constituir-se em ponto de escala fundamental, no caso de operações **air-lift** e um ponto de apoio e base de controle no caso de operações de **sea-lift**, umas e outras visando o reforço da Europa Ocidental a partir do continente americano; constituem uma plataforma privilegiada para a vigilância de uma vasta e sensível área do Atlântico Norte; e, finalmente, situam-se numa posição **pivot** recuada em relação à brecha GIFUK (Groenlandia, Islândia, ilhas Ferøe e Reino Unido);
- o arquipélago da Madeira pode ser um posto de controle recuado das aproximações de Gibraltar, além de poder desempenhar uma função supletiva em relação aos Açores para movimentos **air-lift** ou **sea-lift**.

No interior do mar definido por este triângulo circulam cerca de 2/3 das importações de petróleo e mais de metade das impor-

tações de outras matérias-primas essenciais à Europa, tudo se traduzindo numa presença permanente de mais de 500 navios. Por outro lado, esta fragmentação territorial dá origem a uma Zona Económica Exclusiva de dimensões excepcionais em termos europeus.

Quanto à Espanha:

- a sua parte continental constitui uma grande e compartimentada massa terrestre, com um apreciável potencial humano e económico, com vertentes extensas sobre o Mediterrâneo e o Atlântico; a fachada Mediterrânica, reforçada pelas ilhas Baleares, permite o controle de todo o Mediterrâneo Ocidental e a vigilância até aos mares e estreitos que envolvem a península italiana; a costa do sul sobre o Atlântico domina os acessos ao Mediterrâneo e permite uma zona de influência que se prolonga sobre todo o Noroeste Africano; a vertente norte Atlântica permite a vigilância até ao Canal da Mancha;
- as ilhas das Canárias, além de, como já referimos, fecharem o «corredor sahariano» e poderem constituir um ponto de apoio para operações de air-lift, são a posição ocidental mais ao sul, permitindo uma vigilância até ao trópico de Câncer, limite da área da OTAN; além disso, a sua potencial zona de influência cobre todo o Noroeste Africano.

Quais as possíveis contribuições de Portugal e da Espanha para a segurança atlântica, no contexto da tensão Leste-Oeste?

b) **Nível da dissuasão**

Face ao exposto, escusado será salientar a importância de Portugal e da Espanha para a preservação da dissuasão. Tendo presente a emergência do poder naval do Pacto de Varsóvia, bastará pensar na dificuldade dos problemas que se poriam à Aliança se esta não pudesse dispor de facilidades nesta extremidade da Europa. Por isso, creio dever salientar que a posição da Península e arquipélagos adjacentes os podem tornar atractivos para uma manobra de envolvimento, pela retaguarda, da Europa Ocidental, através duma estratégia indirecta que, no mínimo, conduza a atitudes neutralistas. Tal **desideratum** pode ser facilitado por atitudes no campo político, económico, social ou militar que conduzam a um desencanto quanto à real solidariedade entre os membros da Aliança.

A preservação da dissuasão depende, em grande parte, de Portugal e Espanha poderem ser uma retaguarda firme; da garantia das linhas de comunicações que ligam o continente americano à Europa; e da possibilidade de um rápido reforço da Europa Central ou dos seus flancos. Quanto a este último aspecto, julgo de salientar,

por um lado, que a Espanha, pelo seu elevado potencial terrestre, pode proporcionar uma verdadeira reserva estratégica, que poderia ser deslocada por rotas flanqueadas por países da Aliança e, por consequência, facilmente protegidas contra acções submarinas ou aéreas, o que tornaria menos premente a evidência duma capacidade de reforço a partir do continente americano; por outro lado, relativamente a um reforço americano em situação de crise, as posições portuguesas tendem a assumir um valor crescente, dado que as rotas dum **sea-lift** tenderão a deslocar-se mais para sul, não só por razões relacionadas com as características do mar, mas, em especial, pela sua maior segurança face às ameaças acrescidas resultantes do raio de acção dos aviões do tipo **Backfire**.

Finalmente, o potencial militar de ambos os países e a sua vontade política contribuem globalmente para uma melhoria da relação de forças com o Pacto de Varsóvia, benéfica para a preservação da dissuasão.

c) Níveis convencional e nuclear de teatro

O cenário tradicional aponta para o risco de uma acção na Europa Central, conjugada ou não com uma acção nos seus flancos avançados. Neste cenário, Portugal e a Espanha situam-se numa posição periférica recuada, usufruindo por tal razão duma apreciável segurança relativa, em especial em termos terrestres e mesmo aéreos, apesar dos novos riscos resultantes do aparecimento dos aviões do tipo **Backfire**. Neste quadro, Portugal e a Espanha podem proporcionar áreas de estacionamento de forças de reserva ou para o pré-posicionamento de stocks ou áreas para a instalação de órgãos de apoio logístico, incluindo de manutenção. Além disso, como País eminentemente atlântico, Portugal pode colaborar na garantia da segurança duma zona de comunicações entre o continente americano e a Europa e na protecção da área da retaguarda; a Espanha pode colaborar no controle do Mediterrâneo Ocidental (inclusivé na sua parte Sul), no reforço da Europa Central ou do flanco Sul e na vigilância do enlace entre a área oriental do Atlântico e a área do Canal da Mancha.

Todavia, se se tiverem presentes:

- o crescente poderio naval soviético;
- as possibilidades conferidas pelos mísseis SS-20;
- a doutrina soviética, que não contempla discussões capciosas entre os níveis convencional e nuclear;
- as tendências para se deslocar a confrontação militar da terra para o mar;

- a recente doutrina soviética que aponta a luta contra as comunicações marítimas e rotas do adversário como uma das missões prioritárias da Marinha;
- a dependência, de forma decisiva, da possibilidade de sobrevivência da Europa de uma capacidade de reforço dos EUA;

se se tiverem presente estes aspectos, repito, um outro cenário se poderá encarar. De facto, qual seria a atitude dos países europeus e dos EUA perante um ataque selectivo, de precisão cirúrgica, pouco devastador, conjugado com acções de sabotagem que, neutralizando ou bloqueando os principais portos, bases e pontos de apoio exteriores aos EUA, evidenciasse a impossibilidade de qualquer reforço americano à Europa? Teriam os governos europeus vontade política e apoio popular para prosseguirem uma luta que muitos considerariam inútil e suicida? Recorreriam os EUA ao nível nuclear estratégico? Porquê a preferência por um cenário desgastador, de resultados contingentes ou indecisos, visando uma luta até ao fim para a «captura do rei», se a evidência dum xeque-mate, logo nas primeiras jogadas, pode levar o adversário a abandonar o tabuleiro de xadrez?

Neste último cenário, Portugal e a Espanha, longe de se encontrarem na periferia, situar-se-iam no centro da crise, pelo que a protecção das suas instalações vitais representará também um contributo para a segurança atlântica.

d) Nível nuclear estratégico

Finalmente, apenas uma curta referência ao nível nuclear estratégico. Durante anos a Espanha, com a sua base de Rota, em especial, desempenhou um papel no referido nível. Todavia, os alcances dos novos mísseis que equipam as mais modernas gerações de submarinos tornam-se independentes de bases externas, permitindo-lhes uma actuação a partir das águas próximas das territoriais. A mesma independência se verifica relativamente aos mísseis e aviões intercontinentais. Por outro lado, não há lugar para a instalação, na Península, de sistemas de detecção e vigilância de ensaios nucleares do Pacto de Varsóvia. Assim, creio que nem Portugal nem a Espanha têm qualquer papel a desempenhar ao nível nuclear estratégico, à semelhança, aliás, da maior parte dos outros países membros da Aliança.