

Europa do Sul: relações com os EUA e factores de integração

Álvaro Vasconcelos*

Região sul é uma expressão que tem vindo a ser vulgarizada pelos especialistas e por responsáveis da Aliança Atlântica para definir uma zona que, por enquanto, se caracteriza mais pela diversidade do que pela homogeneidade. Sob essa designação são geralmente reunidos quatro países do Mediterrâneo – a Turquia, a Grécia, a Itália e a Espanha – e o Portugal atlântico. É evidente que não é possível tratar a questão da região sul sem tomar fortemente em consideração a França, a principal potência militar europeia do Mediterrâneo. Do ponto de vista institucional, porém, a região sul não tem consistência, pois não existe a coordenação multilateral, nem no quadro NATO (a Espanha e a França não fazem parte da estrutura militar), nem ainda no da Comunidade Europeia, de que aliás a Turquia não faz parte, que lhe daria essa dimensão institucional por ora ausente.

Do ponto de vista económico, político e estratégico, porém, são vários os factores que dão razão de ser à utilização, cada vez mais frequente, da expressão «região sul», da qual se excluem a Itália e a França quando se quer enfatizar o seu carácter periférico e menos desenvolvido.

Da região sul fazem parte três países – Turquia, Grécia e Portugal – cujo estado de desenvolvimento económico é considerado pela NATO como uma vulnerabilidade da Aliança. Estes três países e a Espanha foram os que, na Europa ocidental, viveram uma situação de regime ditatorial e sofreram transformações políticas significativas desde o fim da primeira metade dos anos 70.

Do ponto de vista estratégico, a Europa do sul é caracterizada por um estado de fragmentação¹, por uma percepção difusa da ameaça soviética (salvo no caso da Turquia), por uma identificação excessiva entre a NATO e os Estados Unidos e, ainda, por continuar a ser secundarizada na planificação aliada no quadro da defesa europeia. Esta secundarização de *facto*, aliás, já não corresponde às declarações dos responsáveis da Aliança, que têm vindo a realçar a interdependência entre frente e flancos e o risco que representa a fraqueza de um dos flancos. Uma sua outra característica relevante é a proximidade física de zonas do mundo que não são abrangidas pelo Tratado do Atlântico Norte, onde a guerra não é um suicídio mútuo que ninguém

* Director, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

quer desencadear. Os países da região sul estão perto de áreas do mundo onde os conflitos não apenas são possíveis como são mesmo prováveis, perto das zonas talvez mais instáveis do sistema internacional – o Médio Oriente, o Golfo e o Norte de África. Do Sahara Ocidental, passando pelo estreito de Gibraltar até ao mar Negro, relações leste-oeste, relações norte-sul e sul-sul coexistem ou intersectam-se, raramente se identificam, mas influenciam-se quase sempre mutuamente.

A Europa do sul é a região menos integrada da Aliança Atlântica. O comando aliado do Mediterrâneo, o AFSOUTH, com sede em Nápoles, cobre as linhas de comunicação desde o estreito de Gibraltar ao mar Negro e a defesa terrestre e aérea da Itália, Grécia e Turquia. A região sul começa a fragmentar-se no próprio flanco sul da NATO pela persistência dos efeitos do conflito greco-turco, que torna difícil a coordenação no Mediterrâneo oriental, ao passo que no Mediterrâneo ocidental a coordenação é praticamente impossibilitada pelo facto de a França e a Espanha não fazerem parte da organização militar integrada. No estreito de Gibraltar, sede do comando subordinado GIBMED (Comando Mediterrânico de Gibraltar), a coordenação entre os países interessados na segurança do estreito é profundamente afectada pela permanência de contenciosos territoriais entre a Inglaterra e a Espanha; de uma maneira geral, a segurança do estreito é também afectada pelo contencioso relativo aos enclaves de Ceuta e Melilha que opõe Marrocos e a Espanha.

A Itália tem um papel singular entre os países da NATO do Mediterrâneo, não só porque as suas opções estratégicas têm sempre coincidido, no essencial, com as opções NATO na região, como por não ter conflitos significativos com qualquer dos seus vizinhos.

Portugal, que também faz coincidir as missões das suas forças armadas com as missões NATO, tem um papel na defesa do espaço que dá acesso ao estreito de Gibraltar, na qual o arquipélago da Madeira, com as estruturas NATO da ilha de Porto Santo, assume uma função de relevo. Está no entanto integrado no SACLANT, o comando supremo do Atlântico com sede em Norfolk, nos Estados Unidos. Portugal está estrategicamente ligado à região sul e ao Mediterrâneo, não só pela importância da defesa das linhas de ligação Atlântico-Mediterrâneo, navais e aéreas, comerciais e militares, que cruzam o oceano adjacente, como pela necessidade de reforçar as suas relações com o Norte de África. De um ponto de vista militar, também é significativo que o principal contributo do exército português para a NATO seja a 1.^a Brigada Mista, *earmarked* para o Norte da Itália.

A fragmentação da região sul é consequência de nas últimas décadas ter havido

predominância de políticas de forte cunho nacionalista, deriva da necessidade histórica de demarcação em relação aos vizinhos, do facto de as políticas de defesa terem sido e ainda serem nalguns casos orientadas para ameaças específicas e diferenciadas, e de uma noção diluída da ameaça externa soviética, que em alguns casos não é considerada a principal. Todos estes factores foram agravados por períodos mais ou menos longos de isolamento internacional em Portugal, na Espanha, na Grécia e na Turquia e pela política do general de Gaulle, que retirou a França da organização militar integrada da NATO em 1966.

Os Estados Unidos constituíram desde o pós-guerra o «federador estratégico» da região sul, ao serem capazes de integrar no seu planeamento estratégico e no da Aliança Atlântica países com prioridades de segurança tão diversas como eram as da Espanha franquista ou do Portugal colonial, ou os «aliados-inimigos» Grécia e Turquia. Os Estados Unidos detêm em Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Turquia um conjunto de bases ou instalações aéreas e navais que estão «linked together through a US military command structure... to coordinate various military activities throughout the Mediterranean area»², A VI esquadra, por seu turno, é outro importante factor de unificação estratégica do Mediterrâneo e uma garantia do empenhamento americano na segurança dos seus aliados, que nenhum país do Mediterrâneo, incluindo a Grécia, gostaria de ver abandonar a área.

Na Europa do sul, devido à fraqueza da participação na Aliança ou à exclusividade do elo americano, produziu-se uma excessiva identificação, que persiste ainda, entre a NATO e os Estados Unidos. Como consequência, os Estados Unidos foram identificados nos sectores progressistas com a política da ditadura em Espanha ou com os coronéis gregos. Em Portugal, essa identificação era mais difícil, não só pelas tensões luso-americanas à volta da política colonial de Salazar, sobretudo em 1961, durante o início do governo de Kennedy, como por a presença de tropas americanas ser restringida aos Açores e as relações políticas e económicas nunca terem, até 1974, atingido um nível apreciável. Identificação e exclusividade explicam em boa parte o sentimento anti-NATO de sectores significativos da população em Espanha e na Grécia. Era o próprio Felipe González quem declarava em 1976 que a NATO «nada mais é do que uma infra-estrutura montada pelos americanos»³.

Em Portugal, a crise de 1974-75 veio dar um sentido bem diverso à identificação entre a NATO e os Estados Unidos. Os sentimentos neutralistas e tenuemente antiamericanos que marcaram o atlantismo neutralista que se manifestou nos partidos democráticos nos primeiros meses após o 25 de Abril, quando o próprio PSD (então PPD) referia no seu programa a necessidade de progressivamente eliminar as bases

estrangeiras, foram substituídos, devido ao evoluir da crise, em que os Estados Unidos apoiaram as forças antitotalitárias, pela criação de um claro consenso favorável a relações de cooperação estratégica com os Estados Unidos. Esta atitude assumiu por vezes um pendor demasiado ideológico a que chamarei «atlantismo antitotalitário»⁴, o que levou alguns responsáveis portugueses a assumir uma doutrina globalista e a proceder, conseqüentemente, como se os interesses portugueses e norte-americanos fossem sempre coincidentes, e como se os interesses dos Estados Unidos fossem sempre exactamente os mesmos da NATO.

A prioridade da adesão à Comunidade Europeia, e a urgência das questões do desenvolvimento, as transformações que se deram na liderança dos partidos políticos, a diminuição da própria carga ideológica da política do actual governo americano, tudo são factores que contribuíram para que se tenha vindo, progressivamente e desde o princípio da década, a colocar numa base mais realista as relações entre Portugal e os Estados Unidos. A «desidentificação» entre a imagem da URSS dada por Gorbatchev e Cunhar, identificado com a URSS de Brejnev, é outro factor acelerador deste processo.

As transformações políticas que ocorreram na Europa do sul nos últimos quinze anos, com a democratização de Portugal, da Espanha e da Grécia e sua integração na CEE, o processo em curso na Turquia, estão hoje a ter repercussões significativas na participação destes países na Aliança Atlântica e nas suas relações de segurança com os Estados Unidos.

A integração europeia veio introduzir algumas alterações significativas na política externa dos países da Europa do sul. O tom em que são hoje afirmados os protestos portugueses pelo não cumprimento por parte dos Estados Unidos do acordo de defesa luso-americano ou a decisão espanhola de não permitir o estacionamento dos F-16 são sintomas do mesmo processo e reflectem simultaneamente a maneira diferente como os dois governos o querem encaminhar.

Os países do sul da Europa procuram fazer evoluir uma relação de cooperação estratégica quase exclusiva com os Estados Unidos para um quadro verdadeiramente multilateral, quer através de uma participação mais activa na Aliança Atlântica, quer pela participação na formulação e concretização de uma política europeia de defesa. A Turquia manifestou o seu empenho em aderir à União da Europa Ocidental, o núcleo político duro da defesa da frente europeia, de que Portugal e Espanha já fazem parte.

O problema básico que se coloca à Aliança Atlântica na região sul é pois potenciar em termos políticos e militares as transformações extremamente positivas que aí tiveram

lugar e estabelecer o quadro em que os seus membros poderão coordenar a sua actuação conjunta com a dos outros aliados europeus e norte-americanos.

Para este objectivo, Portugal procura ter um papel algo singular, uma vez que, ainda mais abertamente que a Itália e ao contrário da Espanha ou da Grécia, faz da defesa das relações transatlânticas e da oposição à «terceira via» um aspecto característico do seu discurso de política externa no quadro europeu, bem presente nas negociações com a UEO.

Os acordos bilaterais

Os Estados Unidos têm ainda acesso em cinco países da região sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Turquia) a um impressionante conjunto de bases, que são consideradas no planeamento estratégico norte-americano fundamentais, tanto para a defesa do flanco sul da Aliança, para a contenção da União Soviética no Mediterrâneo, como para a defesa de Israel, a intervenção no Norte de África, no Médio Oriente e no golfo Pérsico.

Os acordos de defesa com os países da Europa do sul foram assinados imediatamente a seguir à guerra, como consequência natural da doutrina do *containment*, ou doutrina Truman; aliás, impedir que a Grécia e a Turquia fossem engolidas pelo bloco de leste foi a justificação imediata dessa doutrina, fundamentando o pedido do presidente Truman ao Congresso, a 12 de Março de 1947, de concessão de fundos de auxílio a esses dois países do Mediterrâneo oriental.

Os acordos de defesa com a Grécia e a Turquia datam de 1947, o acordo de defesa com Portugal de 1951, que deu expressão NATO ao acordo de Fevereiro de 1948, e o acordo com a Espanha de 1953. Estes acordos bilaterais iriam constituir o vínculo fundamental entre estes países e a Aliança Atlântica, da qual só Portugal foi membro fundador; a Grécia e a Turquia aderiram em 1952 e a Espanha só viria a aderir em 1982.

No caso da Espanha, o acordo de defesa que permitia a utilização pelos Estados Unidos de bases aéreas e navais em território espanhol, assinado em Setembro de 1953, foi até à data em que aderiu à NATO o seu único laço com a segurança ocidental. O pacto ibérico circunscrevia-se a manter o *statu quo* peninsular e quebrava assim apenas parcialmente o isolamento da Espanha franquista que, devido à sua colaboração com o Eixo, fora marginalizada pelas nações europeias. Aliás, durante as ditaduras as relações hispano-americanas foram, quer do ponto de vista militar, quer do ponto de vista económico, muito mais intensas do que as luso-americanas, o que

perturba as teses dos que consideram que, na península, Portugal é sempre preferido pela potência marítima.

A presença militar americana em Espanha não correspondia à clara percepção deste país de uma qualquer ameaça externa. As suas forças armadas, que haviam tido um papel determinante na Guerra Civil, continuavam a concentrar-se na chamada «ameaça interna» e na ameaça do Norte de África, onde a Espanha detinha possessões coloniais. Actualmente, a denominada «ameaça do sul» é ainda considerada em Espanha por alguns sectores como a principal.

O peso das relações de segurança com os Estados Unidos na Europa meridional ainda é mais evidenciado pelo enorme desnível existente entre o contributo em forças e a importância das bases e facilidades cedidas aos Estados Unidos. Existe uma acentuada desproporção entre a importância geoestratégica dos países da região e o seu contributo em forças para a sua defesa nacional e para a segurança aliada. Esta desproporção é particularmente evidente no caso português.

Mantém-se um acentuado desequilíbrio entre equipamento e infra-estruturas, apesar do esforço significativo que os países do sul realizam em termos de despesas com a defesa (em percentagem do PIB, estas representaram, em 1985, 4,4% na Turquia, 7% na Grécia, 2,7% na Itália e 3,2% em Portugal, para uma média europeia/ NATO de 3,8%). Apenas com os meios próprios, dado o fraco nível do seu PIB, Portugal, a Grécia e a Turquia não estarão em condições de ter forças armadas capazes de contribuir significativamente para dissuadir a URSS no flanco sul nem mesmo para enfrentar eventuais crises regionais.

A ajuda militar americana, sob a forma de contrapartidas pela utilização das bases essencialmente constituídas por créditos FMS (Foreign Military Sales), teve um papel significativo na modernização das forças armadas espanholas, gregas e turcas. Se tomarmos como exemplo 1983, ano em que foram renovados os acordos com Portugal e a Grécia, a Espanha recebeu 414 milhões de dólares em créditos FMS e donativos (recebeu a mesma verba em 1984). O desnível do apoio a Portugal em relação aos outros países da Europa do sul é evidente: em 1983 Portugal recebeu 112 milhões de dólares em créditos FMS e donativos, incluindo estes 20 milhões para o desenvolvimento económico dos Açores; em 1984, o valor global da ajuda foi de 147,9 milhões.

A necessidade de conseguir contrapartidas mais significativas dominou da parte portuguesa a negociação que culminou na troca de notas de Dezembro de 1983 (o chamado acordo das Lajes) e depois na troca de notas de Janeiro de 1985 (o

chamado acordo GEODSS). Estes acordos foram assinados num clima de evidente satisfação mútua. O governo português obtinha um significativo aumento da ajuda financeira, que passava para 205 milhões de dólares anuais, 125 em ajuda militar e 80 em ajuda económica. Os Estados Unidos obtinham o prolongamento da utilização das instalações nos Açores, nomeadamente nas Lajes, por 4 mais 3 anos, ou seja, até 1991, existindo a possibilidade de revisão do acordo em 1988. O governo americano obtinha também o acordo implícito de que a Força de Intervenção Rápida teria, quando a segurança de países árabes moderados (como o Egipto, por exemplo) estivesse em risco, a possibilidade de utilização da base das Lajes. Obtinha ainda, pela primeira vez, facilidades fora dos Açores, que durante décadas lhe tinham sido negadas, para a construção de uma estação GEODSS (estação electro-óptica de vigilância do espaço), em Almodôvar, a incluir na rede formada pelas do Novo México, Coreia do Sul e Diego Garcia. Ao mesmo tempo, abriam-se perspectivas de, em futuras negociações, serem cedidas facilidades no território continental (falou-se de Seja para aviões de abastecimento) e na Madeira, na ilha de Porto Santo, para um *home port* destinado a abrigar navios pré-posicionados.

Mas as expectativas criadas em Portugal pelos acordos assinados e que levaram à elaboração de um programa de modernização (mínimo) das forças armadas, consubstanciado na lei de programação militar, não foram correspondidas, sendo assim posta em causa a possibilidade de dar cumprimento a esse programa. De facto, o governo americano tem vindo a diminuir a ajuda militar a Portugal, argumentando com os cortes globais feitos pelo Congresso na ajuda externa e com o aumento da parte das verbas fixadas directamente por este, atribuída a determinados países em que Portugal não se inclui. Relativamente a 1987, 62 % do orçamento de ajuda externa foi atribuído a Israel e ao Egipto e 17% à Grécia e Turquia (numa proporção de 7 para 10). Os 205 milhões inicialmente garantidos pela parte americana durante as negociações que levaram à troca de notas de 1983 (dos quais 80 para a ajuda económica) foram reduzidos pelo governo americano para 189 milhões em 1986, 147 milhões em 1987 e 117 em 1988. Este ano, a parte da verba destinada à ajuda económica desceu dos 80 milhões previstos para 32, a utilizar em planos de desenvolvimento nos Açores. A distribuição habitual dos 80 milhões era: 40 milhões para os Açores, 40 milhões para a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento.

O acordo de 1983 tinha criado grandes expectativas em Portugal; daí que os cortes tenham provocado declarações bastante vivas quer do governo, por intermédio do primeiro-ministro, quer da oposição, nomeadamente através do presidente da

Comissão Parlamentar de Defesa, Jaime Gama. O vigor da reacção portuguesa, nomeadamente o tom das expressões usadas por Cavaco Silva na entrevista de Setembro de 1987 ao *New York Times*, surpreendeu os americanos menos atentos, que costumam incluir Portugal na lista dos países que não levantam problemas.

Utilizando a cláusula de salvaguarda prevista no acordo ⁵, Portugal iniciou um processo de consultas, que foi a forma diplomática encontrada para não pedir formalmente a revisão (o reexame) do acordo. Este processo começará certamente por analisar as razões do não cumprimento das cláusulas financeiras do acordo pela parte americana. Mas o actual processo de consultas é uma altura excelente para o início da discussão das questões políticas e estratégicas que decorrem da relação de defesa entre Portugal e os Estados Unidos, quer da relação bilateral, quer da nossa participação comum na NATO, de que a utilização de facilidades pelos Estados Unidos em território nacional é certamente a questão central. Trata-se de discutir não só a ajuda militar essencial à modernização das forças armadas portuguesas e ao seu contributo para a defesa comum, mas também:

- Os pontos de vista portugueses e americanos sobre a natureza da ameaça soviética que a NATO deve enfrentar e para a qual as facilidades nos Açores são essenciais.
- As opções políticas e estratégicas a tomar em relação aos conflitos fora de área, nomeadamente em relação ao Médio Oriente e ao Norte de África, e às ameaças de baixa intensidade, como o terrorismo.
- A redefinição da estrutura regional da Aliança decorrente da adesão da Espanha à NATO e a necessidade de reforçar o Iberlant, nomeadamente através da modernização das forças armadas portuguesas.
- O enquadramento das relações com os Estados Unidos nas outras prioridades da política externa portuguesa, nomeadamente a integração europeia e as relações com o Brasil e a África lusófona.

A percepção da ameaça e os conflitos fora de área

As relações bilaterais de defesa com os Estados Unidos na região sul, ao contrário do que acontece na frente europeia, particularmente na RFA, não são, cimentadas numa percepção clara de uma ameaça externa vinda do Leste, salvo no caso da Turquia. E a percepção de uma ameaça directa ao território nacional diminui naturalmente de leste para oeste. Para isto contribui o facto de as relações de forças na região sul

serem de clara superioridade ocidental, de acordo com todos os relatórios sérios (*Military Balance* do IISS, por exemplo). Não significa isto que existam aqui desafios militares ou que a segurança europeia não seja indivisível – no entanto não é essa a percepção dominante em vários países do sul.

A principal ameaça terrestre soviética no flanco sul são as 35 divisões que o Pacto de Varsóvia concentra na fronteira com a Grécia e a Turquia, ou essa potencial ameaça ao norte de Itália. No Mediterrâneo central e oriental e no Atlântico oriental, a estratégia soviética, mais do que objectivos de potencial ocupação de território, visa neutralizar a acção da VI esquadra americana e a capacidade de reforço a partir dos Estados Unidos e da península Ibérica.

É esse o objectivo da Sovmedron, a V esquadra soviética no Mediterrâneo. No entanto, esta move-se com grande dificuldade, não só pela superioridade da VI esquadra, como pelo facto de não ter acesso permanente a nenhum porto. Conseguir acesso para a Sovmedron no Norte de África e se possível para a sua força aérea é um objectivo estratégico soviético a que o nacionalismo árabe se tem oposto.

A actual evolução imprimida por Gorbatchev à política externa soviética poderá vir a repercutir-se aqui de forma patente se, optando por privilegiar as relações de Estado a Estado, a URSS for aceite como interlocutor válido pelos Estados árabes ditos moderados e puder por isso assumir um papel mais activo nas crises regionais como as do Médio Oriente ou do Maghreb, de que tem sido marginalizada. Uma evolução deste tipo não deixaria de beneficiar a *access diplomacy* soviética, que assim poderia encontrar bases para a sua esquadra mediterrânica e, como parece que irá acontecer com a Síria, para a sua força aérea. Este é considerado o pior dos cenários possíveis para os países do sul, embora a vulnerabilidade de meios aéreos e navais soviéticos, num mar de claro domínio ocidental, torne as vantagens soviéticas de tais bases no quadro leste-oeste muito discutíveis. Mas não há dúvida de que esta presença teria consequências políticas apreciáveis, nomeadamente no quadro dos conflitos fora de área. Ao mesmo tempo uma evolução clara deste tipo transformaria radicalmente a percepção da ameaça e tornaria a região sul, deste ponto de vista, mais semelhante à Europa central.

Impedir o sucesso desta política é objectivo comum de europeus e norte-americanos nas suas relações com o Norte de África. Mas se existe consenso sobre a necessidade de impedir o aumento da influência soviética no Norte de África, já não existe consenso sobre a maneira de gerir o conflito do Médio Oriente e de o impedir de criar oportunidades para a URSS na região. Aliás, muitos europeus consideram que o

planeamento estratégico americano para a região sul tem estado, nas últimas duas décadas, excessivamente virado para a defesa de Israel, em detrimento da dissuasão de um conflito com a URSS neste flanco, aliás considerado improvável. De resto, os norte-americanos não têm hesitado em prejudicar as suas relações com países da NATO na Europa do sul, inclusive a Itália, para prosseguir a sua política no Médio Oriente e no Norte de África.

Para os europeus, a política de cooperação económica e também militar com os Estados do Norte de África é a melhor forma de estancar a influência soviética. Os seus interesses estratégicos, políticos, económicos e culturais levam os países do sul da Europa a procurar manter relações estáveis com os países muçulmanos e a adoptar em relação ao conflito no Médio Oriente uma atitude mais equilibrada do que os Estados Unidos.

O conflito israelo-árabe é um dos piores cenários possíveis para as relações transatlânticas, mormente no sul da Europa. É evidente que desde a guerra do Yom Kippur, em 1973, se deram alterações importantes na região, sobretudo depois de Camp David, e os Estados Unidos também pedem o apoio dos países do sul para a sua cooperação militar com o Egipto. No entanto, nada do que já se alcançou é irreversível. Não só o fundamentalismo islâmico tem tendência a alastrar em todo o Médio Oriente, inclusive no próprio Egipto, como a questão palestina permanece sem solução. As condições para um novo conflito grave continuam a existir e os Estados Unidos continuam, evidentemente, a planear o socorro a Israel numa tal eventualidade.

As possibilidades de conflito fora da área coberta pelo Tratado do Atlântico Norte estiveram presentes nas negociações dos acordos bilaterais de defesa com os Estados Unidos. Neste conjunto, a base das Lajes é considerada pelos Estados Unidos como um pivot para intervir «com eficácia» no Médio Oriente e no golfo Pérsico. Importantes também como trampolim são outras posições na zona de passagem entre o Atlântico e o Mediterrâneo (Madeira, Portugal continental, Espanha ou Marrocos).

Aos factores geoestratégicos propriamente ditos, há que acrescentar a convicção criada nos Estados Unidos de que, tal como durante a guerra do Yom Kippur, só Portugal estaria em condições de ceder facilidades sem grandes problemas. Durante a guerra do Yom Kippur, o Reino Unido, a Espanha, a Itália, a Grécia e a Turquia recusaram aos Estados Unidos autorização para utilizar as bases de que dispõem nos seus territórios respectivos. A Turquia foi ao ponto de fechar os olhos ao sobrevoo do

seu território pela URSS para reforçar os países árabes.

Apesar dos progressos feitos desde a guerra do Yom Kippur em reabastecimento no ar e autonomia de voo, uma operação de socorro de envergadura não poderia realizar-se sem o recurso a bases em *route*, e os Açores são nesse quadro praticamente insubstituíveis. Criou-se nos Estados Unidos o mito de que, como Portugal tinha em 1973 permitido a utilização da base nos Açores ao contrário dos restantes aliados, possivelmente em caso de conflito israelo-árabe a mesma atitude seria de novo assumida. A descrição do que se passou durante a guerra do Yom Kippur talvez seja esclarecedora. Em 1973, Portugal era um país isolado internacionalmente, quer pela natureza do regime quer pelas guerras que travava em África; mesmo assim, a primeira reacção de Marcelo Caetano⁶ ao pedido americano para utilizar a base das Lajes foi de procurar obter contrapartidas políticas e militares, nomeadamente que ajudassem a diminuir o seu isolamento e apoiar o esforço militar em África. Sob pressão directa do presidente americano, Caetano acabou por dar uma azeda resposta afirmativa, ciente embora das consequências negativas da cedência e sem ter obtido qualquer tipo de garantias quanto às contrapartidas políticas.

No momento presente, Portugal, país de regime democrático consolidado, membro da Comunidade Europeia, mais activamente envolvido na NATO do que nunca esteve antes, tem outra capacidade para resistir a pressões externas. No caso de um conflito israelo-árabe, que todos esperamos não venha a suceder mas que o realismo exige que encaremos como uma eventualidade, Portugal procurará certamente alinhar a sua posição pela dos outros Estados europeus, tanto mais que, no que diz respeito ao Médio Oriente, não tem manifestado na CPE divergência em relação às posições dos restantes membros da Comunidade.

A ambiguidade controlada que tem marcado as relações entre Portugal e os Estados Unidos neste caso não pode deixar de vir a ter consequências negativas nas relações luso-americanas.

É indubitável que se impõe encontrar o fórum onde europeus e norte-americanos procurem gerir as consequências negativas que tiveram, nas relações transatlânticas, as divergências sobre as operações militares no Médio Oriente e Norte de África. A intervenção americana contra a Líbia em 15 de Abril de 1986 e o subsequente ataque líbio contra Lampedusa veio uma vez mais mostrar a enorme sensibilidade de países da Europa do sul, como a Itália, ao aumento da tensão militar no vizinho Norte de África. Expressando um sentimento comum na região, o então primeiro-ministro italiano Bettino Craxi expressou o seu desagrado por os Estados Unidos não terem tomado

em consideração a posição dos aliados europeus de crítica a uma intervenção militar.

A percepção de que existem desafios militares com origem no Médio Oriente e no Norte de África, nomeadamente de «baixa intensidade» como o terrorismo, não leva os governos dos países da Europa do sul a defenderem o recurso a intervenções militares directas em cooperação com os Estados Unidos contra países árabes. A chamada «ameaça do sul» é considerada pelos governos europeus como «muito exagerada» e «improvável». Procuram pelo contrário estabelecer acordos de defesa ou cooperação militar com os países do Norte de África. Portugal acompanha esta tendência nas suas relações com Marrocos.

A cooperação antiterrorista entre os Estados ocidentais também contribuiria para diminuir a utilização do terrorismo como arma política intimidatória e de efeito paralisante. Em particular, é necessário evoluir, como têm preconizado os italianos⁷, da procura de apoio por parte dos Estados Unidos às suas decisões para uma «partilha de decisões» com os seus parceiros da Europa do sul.

Redefinição das relações com os Estados Unidos

As relações dos Estados Unidos com os países da região sul atravessaram um período a que podemos chamar de reorganização ou reestruturação. Nesta fase de transição para o que podem ser relações muito mais saudáveis, os Estados Unidos virão a sentir dificuldades no acesso a bases e facilidades na região no contexto de crises ou ameaças fora do hemisfério norte, posto que os países do sul têm vindo na última década a incluir nos acordos bilaterais uma cláusula de análise caso por caso dos pedidos americanos de utilização de facilidades e bases quando se trate de missões fora de área.

Os autores do relatório *Discriminate Deterrence* afirmam que «one long-term trend unfavourable to the United States concerns our diminishing ability to gain agreement for timely access, including bases and overflight rights». «The use of our bases in the Azores may also become more restricted». O que já não parece certo é afirmar que tais restrições se aplicarão no uso das bases «to areas threatened by Soviet aggression»⁸. Nada leva a crer que o processo de reorganização das relações entre os países do sul da Europa e os Estados Unidos se oriente no sentido de uma diminuição do seu empenhamento na segurança europeia ou em dissuadir o expansionismo soviético. Pelo contrário, os reajustamentos em curso podem ser definidos como uma manifestação de vontade dos países do sul da Europa em terem uma mais activa participação na NATO, em evoluírem de relações de defesa bilaterais e quase

exclusivas com os Estados Unidos para uma europeização dessas relações no seio da NATO.

O processo iniciado em Portugal com o 25 de Abril de 1974, a consolidação da democracia e o ingresso na Comunidade Europeia resultará certamente numa mais activa participação do país na defesa da Europa.

As presentes negociações entre Portugal e a União da Europa Ocidental (UEO) são significativas do empenhamento português na construção do pilar europeu da Aliança. Uma consequência inevitável da europeização da política externa e de defesa de Portugal, aliás como sucede em certos países do sul, inclusive em Espanha, será o reforço da solidariedade entre os países mais periféricos do sul da Europa e aqueles onde a noção de ameaça soviética está mais presente. A integração europeia aproxima Portugal, a Espanha e a Grécia da República Federal da Alemanha.

O processo que agora se inicia poderá vir a permitir uma melhor integração dos países da Europa do sul na Aliança Atlântica. No que diz respeito a Portugal, torna-se para isso necessário levar até ao fim o actual processo de «revisão» do acordo de defesa entre Portugal e os Estados Unidos e pôr de parte as indefinições e ambiguidades que caracterizam o quadro regional em que Portugal se integra.

No contexto regional, é preciso acabar com a indefinição em relação ao contributo da Espanha para a Aliança. Essa indefinição, e o desejo da Espanha de ter no Atlântico um papel aero-naval importante mas fora das estruturas integradas existentes, pode ter repercussões fortemente negativas nas relações luso-espanholas e no comando NATO da região, o Iberlant.

O governo português defendeu o reforço do Iberlant através da integração nos Açores. Esta integração, entretanto verificada sob a forma peculiar de incluir o território e excluir a área oceânica, não é incompatível com a necessidade de Portugal defender a manutenção da inserção da área sul do Iberlant neste comando. A activação de um subcomando nas Canárias de responsabilidade espanhola deverá ser feita, mantendo como Cinciberlant um almirante português.

A divisão do Iberlant actual num comando norte que englobasse os Açores, a Madeira e o território continental e estivesse sob o comando de um almirante português, e de responsabilidade essencialmente luso-americana, e num comando sul, de responsabilidade espanhola, viria agravar a exclusividade da relação de segurança luso-americana e afastar Portugal de áreas de interesse vital para a sua segurança e a sua política externa, como são os acessos ao estreito de Gibraltar, o Norte de África e os acessos do Atlântico Sul. O atlantismo exclusivo teria como consequência, também,

uma diminuição do nosso empenhamento na defesa da Europa e levaria certamente à predominância dos que preconizam que a atribuição da 1.^a Brigada Mista à defesa do norte da Itália é um erro, uma vez que ela deveria estar voltada para a defesa dos pontos mais excêntricos do território nacional.

Ao contrário do que se possa pensar, o atlantismo exclusivo é a forma actual do isolacionismo, que é contrário aos interesses do país e é também contrário a um reforço da própria cooperação luso-americana. Uma política euro-atlântica, como a que hoje se define em Portugal, fará de Portugal um parceiro dos Estados Unidos mais forte, mais consciente e mais empenhado na defesa dos interesses do mundo democrático.

NOTAS

¹ John Chipman, ed., *NATO's Southern Allies: Internal and External Challenges*, AIA/Croom Helm, 1988. A expressão é usada por J.C. no capítulo que escreveu.

² *US Military Installations in NATO's Southern Region*, Library of Congress, 7 de Outubro de 1986.

³ Citado por Cados Robles Piquer, Spain in NATO: an *Unusual Kind of Participation*, 23rd annual meeting of the Atlantic Treaty Association, Maguncia, 17 de Setembro de 1986, p. 3.

⁴ Ver Álvaro Vasconcelos, *Las Tres Faces del Atlantismo Português (1974-88)*, Mérida, 1988.

⁵ Para análise desta questão, ver José Calvet de Magalhães, «Portugal e os Estados Unidos», *Estratégia*, n.º 3, primavera de 1987.

⁶ Cf. correspondência entre Nixon e Caetano, in José Freire Antunes, *Os Americanos e Portugal*, vol.-I, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1986.

⁷ Cf. Roberto Aliboni, *Italy, NATO and Security in the Southern Flank*, paper presented at the European Study Commission meeting in Lisbon, June 1987.

⁸ Cf. *Discriminate Deterrence*, report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy, Washington, Janeiro de 1988, p. 10.

O presente artigo segue no essencial a conferência feita pelo autor na I conferência do Atlântico (Funchal, Abril de 1988), promovida pela Associação para a Cooperação e Desenvolvimento Social.