
PORTUGAL E O «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA»
— ALGUMAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO
DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM —

Arnaldo M. Medeiros Ferreira

PORTUGAL E O «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA» — ALGUMAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM — (*)

1. SEGURANÇA E DEFESA NO «TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA»

a. Considerações gerais introdutórias

O «Tratado da União Europeia» assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992 estabelece (Título I — Artigo B) como um dos objectivos da União «a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum».

Nestes termos, verifica-se que o tratado faz distinção entre Segurança e Defesa (que, aliás, são conceitos recentes no acervo jurídico da Comunidade Europeia), tanto assim que «Política Externa e de Segurança Comum (designada, abreviadamente, pela sigla «PESC») se apresenta esboçada com relativo desenvolvimento e pormenor no respectivo texto, enquanto que a «Defesa» está formulada só de forma embrionária e apenas para ser desenvolvida num futuro que não parece próximo.

Com efeito, o Título V do Tratado (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum) define os objectivos da referida política, a forma como a União prosseguirá esses objectivos, as obrigações dos Estados-membros nessa matéria, o procedimento de adopção de uma acção comum em áreas pertencentes ao domínio daquela política, o âmbito abrangido pelas questões relativas à segurança da União Europeia, as atribuições e competências nesse âmbito das principais instituições da Comunidade (designadamente, a Presidência, o Parlamento, o Conselho e a Comissão).

(*) O presente texto baseia-se na comunicação escrita elaborada pelo autor para o Seminário subordinado ao tema «Portugal e a União Política na Europa» organizado pelo Instituto Universidade e Sociedade, que teve lugar no Auditório da Reitoria da Universidade de Coimbra, em 10 de Outubro de 1992.

Todavia, ainda que o tratado preconize que «a União solicitará à União da Europa Ocidental (UEO) que prepare e execute as decisões e acções da União que tenham repercussões no domínio da Defesa», não deixa de restringir a questão da Defesa ao seu carácter embrionário e de remeter o tema para futuras negociações, assinalando ao mesmo tempo que a União deverá respeitar as obrigações impostas pelo Tratado do Atlântico Norte e não envolverá prejuízo para o carácter específico da política de Segurança e Defesa de determinados Estados-membros; em síntese, a política de defesa continua a ser um sector onde a «soberania dos Estados» continuará a primar sobre as decisões comunitárias.

b. Antecedentes preocupações com a Segurança e Defesa na Europa Ocidental (após a 2.ª GM até à criação da CEE) ⁽¹⁾

Mas, embora Segurança e Defesa sejam conceitos recentes no acervo comunitário, convém recordar, sem buscar antecedentes remotos, que o propósito de garantir a segurança e de assegurar a defesa na Europa Ocidental esteve sempre subjacente ao longo de todo o processo evolutivo que, após a 2.ª Guerra Mundial, levou à criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), conforme se pode verificar através de alguns tratados celebrados durante aquele período, dos quais se considera de destacar, em síntese, os seguintes:

- o Tratado de Bruxelas, assinado em 1948 pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França e Reino Unido, que é um Tratado de «colaboração em matéria económica, social e cultural e de legítima defesa colectiva» e em cujo âmbito é criado um organismo de defesa (a «Organização de Defesa da União Ocidental»), o qual, porém, veio a ser suplantado com a assinatura do Tratado de Washington, em 4 de Abril de 1949, que cria a Aliança Atlântica;
- o Tratado de Paris, assinado em Janeiro de 1951 pelos signatários do Tratado de Bruxelas, com a exclusão do Reino Unido e com a inclusão da Itália e da República Federal da Alemanha que dá origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), o qual,

⁽¹⁾ Este enunciado de antecedentes apoia-se num texto, a publicar, que foi facultado pelo autor. General Abel Cabral Couto.

- para além das finalidades nele explicitadas, deixa transparecer a preocupação de preservar a paz na Europa, em particular com base no entendimento franco-alemão;
- o Tratado de Paris, assinado em 27 de Maio de 1952 pelos mesmos países pertencentes à CECA (por conseguinte, com exclusão do Reino Unido), que estabelece a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED) como uma aliança defensiva, visando a constituição de forças armadas comuns postas à sua disposição pelos Estados-membros, sem que tal significasse o desaparecimento total de forças armadas nacionais, além de a segurança continuar a ser uma responsabilidade nacional com forças próprias; apesar disso, esta concepção veio a ser considerada demasiado ambiciosa, acabando por ser rejeitada a ratificação do Tratado, em 1954, através de uma votação na Assembleia Nacional Francesa, que se opôs frontalmente a qualquer ideia de supranacionalidade em tal matéria;
 - após o fracasso da CED e face à pressão que os EUA vinham a exercer sobre os demais membros da OTAN no sentido de aceitarem um rearmamento controlado da RFA, foi procurada uma solução alternativa, pelo que se procedeu à revisão do Tratado de Bruxelas de 1948, que apresentava a grande vantagem de englobar o Reino Unido (que se havia mantido afastado da CED), mediante a assinatura, em 23 de Outubro de 1954, de quatro protocolos anexos àquele Tratado, o que vai dar origem à União da Europa Ocidental (UEO);
 - com a criação da UEO, que assentava no conceito de que a ligação transatlântica era indispensável à segurança europeia, e com a intensificação da «guerra fria», privilegiou-se o papel militar da OTAN em desfavor da ideia de uma defesa europeia autónoma; em contrapartida, assiste-se ao desenvolvimento da integração económica europeia que vai ser formalizada com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que cria a CEE.

c. Conceitos de Segurança e Defesa na Comunidade Europeia

Conforme atrás se anotou, Segurança e Defesa são conceitos bastante recentes em termos de Comunidade Europeia, ao que não será alheio, certamen-

te, o facto de se tratar de uma área muito sensível, na qual a soberania dos Estados joga um papel essencial. Aliás, não seria descabido vislumbrar que essa sensibilidade possa estar presente, entre outros aspectos, nalgumas das reacções negativas ao Tratado de Maastricht.

De facto, na prática, os conceitos de Segurança e Defesa não se encontram expressos no Tratado de Roma de Março de 1957, que cria a Comunidade Económica Europeia (CEE), o que se pode compreender pelo facto de, então, a defesa da Europa se confundir com a defesa ocidental e esta se corporizar na OTAN, visto os seis membros fundadores da CEE serem todos membros da Aliança Atlântica. A par disso, o projecto da CED havia falhado pelos motivos que já atrás foram expostos, enquanto que o fracasso da operação anglo-francesa no Suez, em resultado de um entendimento pontual entre as duas superpotências, acabaria por se traduzir no reconhecimento da Europa Ocidental dever ter, como aliado preferencial os EUA, devido ao agravamento da tensão Leste-Oeste e consequente incremento da «guerra fria».

Aliás, o Tratado de Roma, através do artigo 223, exceptua de forma explícita das competências da CEE «a produção e o comércio do material de defesa» deixando à decisão de cada Estado-membro a possibilidade de «adoptar as medidas necessárias para a protecção dos interesses essenciais da sua Segurança e que se refiram à produção ou comércio de armas, munições e material de guerra».

Também e de forma explícita o Acto Único Europeu (assinado em 1985) exclui o material de defesa e a Defesa da sua área de competência, já que emenda alguns artigos do Tratado de Roma, mas deixa intacto o citado Artigo 223. Porém, sem dúvida, o Acto Único Europeu dá um passo em frente ao contemplar pela primeira vez no processo evolutivo da CEE a «Cooperação em matéria de Segurança» consagrando no seu Art.º 30 que as Altas Partes Contratantes «estão dispostas a coordenar de uma forma mais estreita as suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança», mas nele também se reafirma que «essas disposições não são obstáculo à existência de uma cooperação mais estreita no domínio da segurança entre algumas das Altas Partes Contratantes no quadro da União da Europa Ocidental (UEO) e da Aliança Atlântica». Contudo, no Acto Único, só se referem os aspectos políticos e económicos da segurança, sendo excluídos os aspectos respeitantes à defesa, designadamente os aspectos militares.

d. Segurança e defesa comum no Tratado de Maastricht

Ora, conforme atrás se deixou enunciado, o Tratado de Maastricht no Título V que trata da «PESC», embora fazendo menção a todas as outras instituições de segurança europeia, e nomeadamente à UEO e à Aliança Atlântica, vem imprimir uma outra dinâmica a esse carácter de «complementaridade», conforme se explicitará um pouco mais adiante, sendo feita, pela primeira vez num documento jurídico da Comunidade Europeia, referência expressa à definição de uma «política de defesa comum», ainda que a prazo.

Neste contexto, interessa também salientar que, entre os objectivos da futura PESC, se contam os da manutenção da paz e o reforço da segurança internacional em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas (1945), do Acto Final de Helsínquia (1975) e da Carta de Paris (Novembro de 1990).

Acrescenta-se, ainda, como pormenor curioso e relevante, um aspecto contido no Artigo J4 do já citado Título V sobre a PESC, cujo ponto 5 dispõe expressamente que «o presente artigo não constitui obstáculo ao desenvolvimento de uma cooperação mais estreita entre dois ou mais Estados-membros ao nível bilateral, no quadro da UEO e da Aliança Atlântica, na medida em que essa cooperação não contrarie nem dificulte a que está prevista no presente Título».

Além dos artigos do Tratado da União Europeia que se referem à Segurança e Defesa, existe como anexo ao mesmo uma Declaração feita pelos países membros da UEO em Maastricht que, com carácter não vinculativo, especifica o papel desta Organização na política de defesa europeia e as suas relações com a União Europeia e com a Aliança Atlântica, de que se destacam algumas das disposições principais:

- Os Estados-membros acordam na necessidade de criar uma verdadeira «Identidade Europeia de Segurança e de Defesa» e de assumir responsabilidades acrescidas em matéria de defesa.
- Esta Identidade será progressivamente construída através de um processo gradual em fases sucessivas.
- A UEO fará parte integrante do desenvolvimento da União Europeia e reforçará o seu contributo para a solidariedade na Aliança Atlântica.

- Os Estados-membros acordam em fortalecer o papel da UEO na perspectiva, a prazo, de uma política de defesa comum no âmbito da União Europeia, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum compatível com a da Aliança Atlântica.
- A UEO será desenvolvida como componente de defesa da União Europeia e como meio de fortalecer o pilar europeu da Aliança Atlântica.

Quanto às relações da UEO com a Aliança Atlântica, na Declaração referida afirma-se que:

- a UEO deve ser um meio para reforçar o pilar europeu da Aliança (conforme atrás se disse);
- os Estados-membros da UEO intensificarão a sua coordenação sobre as questões do âmbito da Aliança que representem um interesse comum importante, a fim de introduzirem posições conjuntas concertadas no seio da UEO no processo de consultas da OTAN;
- será estabelecida uma estreita cooperação entre os Secretariados-Gerais da UEO e da OTAN.

Finalmente, afirma-se que a UEO terá também um papel operacional que será reforçado mediante a análise e a definição das missões, estruturas e meios adequados, abrangendo, em especial:

- uma célula de planeamento da UEO;
- uma cooperação militar mais estreita complementar da Aliança Atlântica, nomeadamente nos domínios da logística, dos transportes, da formação e da vigilância estratégica;
- reuniões dos Chefes de Estado-Maior da UEO;
- unidades militares responsáveis perante a UEO (cujos fins poderiam ser: de combate, defesa dos direitos humanos e operações de paz);

sendo posteriormente analisadas outras propostas, designadamente:

- o reforço da cooperação em matéria de armamentos, com o objectivo de criar uma Agência Europeia de Armamentos;
- a transformação do Instituto da UEO numa Academia Europeia de Segurança e Defesa;

e, por último, dispõe-se que as medidas destinadas a reforçar o papel operacional da UEO devem ser plenamente compatíveis com as decisões militares necessárias para garantir a defesa colectiva de todos os aliados.

Como consequência das medidas atrás referidas e a fim de facilitar o fortalecimento do papel da UEO, a sede do Conselho e do Secretariado-Geral da UEO serão transferidos para Bruxelas, o que já foi efectivado.

Ainda com a finalidade de fazer da UEO o núcleo aglutinador da Europa da Defesa, os Estados-membros da Organização convidam os Estados-membros da CE, que ainda não pertencem à UEO, a ingressar nela como membros de pleno direito, em condições a acordar, como «observadores» (casos da Irlanda, Grécia e Dinamarca); simultaneamente, outros Estados Europeus membros da OTAN mas não comunitários (como a Noruega e Turquia) são convidados a tornar-se «membros associados» da UEO.

A UEO voltará a proceder em 1996 a uma nova análise das disposições referidas. Como se pode compreender facilmente, em 1996 a situação da Comunidade será muito diferente, não só por força da sua própria dinâmica interna, mas também pela incidência das condicionantes externas. Aquela reanálise tomará em consideração os progressos e a experiência adquiridos e será extensiva às relações entre a UEO e a Aliança Atlântica.

2. RELACIONAMENTO ENTRE A COMUNIDADE EUROPEIA E A ALIANÇA ATLÂNTICA

Esta última referência evidencia, uma vez mais, a permanente atenção dispensada ao relacionamento entre a Comunidade Europeia e a Aliança Atlântica. Aliás, as referências mútuas entre estas duas Organizações internacionais estão presentes nos principais documentos de uma e outra, sobretudo a partir do Acto Único Europeu e das profundas alterações que levaram ao desmembramento do Pacto de Varsóvia e à reunificação da Alemanha. Contudo, até aqui, temos incidido a nossa atenção nas disposições sobre a PESC contidas no Tratado de Maastricht. Importa, por isso, focar alguns dos mais relevantes aspectos contemplados também num recente documento produzido no âmbito da Aliança Atlântica, a «Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação» publicada pelos Chefes de Estado e de Governo participantes na reunião do Conselho do Atlântico Norte em Roma a 7 e 8 de Novembro de 1991.

Na referida Declaração de Roma, na parte relativa à identidade de segurança e papel de defesa da Europa, afirma-se:

«O desenvolvimento de uma identidade de segurança e do papel de defesa da Europa, que se reflectem na consolidação do pilar europeu da Aliança Atlântica, reforçará a integridade e a eficácia desta última.»

Logo a seguir, esta afirmação é complementada nos seguintes termos:

«O novo conceito estratégico da Aliança... deverá facilitar a complementaridade necessária entre a Aliança e a componente de defesa que se delineia no processo de integração europeia... Vemos com satisfação a perspectiva de um reforço do papel da UEO, por um lado como componente de defesa do processo de unificação europeia e, por outro, como meio de consolidação do pilar europeu da Aliança.»

E a própria Aliança Atlântica justifica essa emergência de um pilar europeu do seguinte modo:

«Os desafios que nos irão surgir nesta nova Europa não podem ser enfrentados adequadamente por uma só instituição; será necessário um conjunto de instituições interligadas que reúna os países da Europa e da América do Norte. Em consequência, estamos a trabalhar para a construção duma nova arquitectura da segurança europeia em que a OTAN, a CSCE, a Comunidade Europeia, a UEO e o Conselho da Europa se complementem.»

Acontece, porém, que esse conjunto de instituições está longe de ser homogêneo na sua composição e nos seus objectivos, as quais estão, aliás, em mutação, de acordo com a ideia expressa por José Medeiros Ferreira (in «Público», de 25 de Junho de 1992). Essa característica geral de mutação das organizações citadas recomenda certa flexibilidade mental na perspectivação do seu papel no próximo futuro. Com efeito, as referidas organizações parecem suficientes e adequadas, capazes de continuar a cumprir a sua finalidade, *desde que adaptem as suas estruturas e o seu funcionamento à nova Europa*. Ora, no âmbito da segurança e defesa da Europa, considera-se fundamental o papel de três organizações: a CSCE, a OTAN e a UEO.

3. O PAPEL DA CONFERÊNCIA PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA

Dado que as duas últimas organizações enunciadas foram já abordadas nesta exposição, entende-se conveniente apresentar um breve apontamento sobre a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). Esta tem condições para desempenhar um papel relevante na resolução pacífica dos conflitos, pois nela participam não só os países da Europa como todos os da metade setentrional do Hemisfério Norte, de Vancouver a Vladivostoque, integrando 52 países (desde que a antiga URSS se desintegrou e sem contar ainda com o desmembramento da ex-Jugoslávia). Na CSCE privilegia-se o diálogo político, procurando-se soluções justas, consensuais e imparciais para os litígios entre os países membros, defendem-se os direitos humanos, estabelecem-se medidas para a criação de segurança e confiança e negocia-se uma redução equilibrada de forças e de armamentos que proporcione maior estabilidade. A sua institucionalização, ao fim de 17 anos de funcionamento, é o reconhecimento da sua enorme importância no fortalecimento da segurança na Europa e no Mundo. Tende a desempenhar um papel fundamental na resolução de conflitos, apesar de não dispor de forças próprias para o efeito, pelo que deverá continuar a privilegiar a via do diálogo. Mas, conforme foi patente na cimeira de Helsínquia em Julho de 1992, em que se procurou o reforço da identidade institucional da CSCE e condições para a eliminação e prevenção de conflitos, estabilização de fronteiras e protecção dos direitos humanos, em particular das minorias, a CSCE terá de fazer, para o efeito, recurso a um conjunto interligado de mecanismos e apelo à cooperação de instituições complementares, como sejam a NATO e a UEO na segurança, a OCDE na economia, o Conselho da Europa em relação aos direitos humanos e a ONU num plano global. Isto é, forçada a recorrer a outras organizações sempre que as situações de tensão assumam formas de violência, a CSCE revela a sua falta de poder e coloca-se num plano de alguma subalternidade, pese embora o reconhecimento da sua capacidade política em persuadir partes beligerantes. Porém, por exemplo, a crise da Jugoslávia pode constituir um caso susceptível de pôr em causa aquela capacidade e, até, o futuro papel da própria instituição, o que, a verificar-se, comprovaria a ideia atrás expressa sobre o processo de mutação deste tipo de organizações.

4. O ACTUAL CONCEITO ESTRATÉGICO DA ALIANÇA ATLÂNTICA

Convém retomar, aqui, a análise da «Declaração de Roma» do Conselho do Atlântico Norte, de Novembro de 1991, na parte respeitante ao «Conceito Estratégico da Aliança», por se considerar uma peça importante na actual arquitectura de segurança europeia, pelo que se passa a mencionar alguns dos seus aspectos fundamentais:

- os desafios e os riscos com que a OTAN se confronta no domínio da segurança são hoje de natureza diferente; em contraste com a predominante ameaça do passado, os riscos que subsistem para a segurança dos Aliados apresentam-se sob formas complexas e provêm de direcções múltiplas;
- presentemente é possível tirar todas as consequências do facto de que a segurança e a estabilidade têm dimensões políticas, económicas, sociais e ecológicas, para além da indispensável dimensão de defesa, pelo que se impõe uma concepção de segurança mais ampla;
- através de uma procura contínua de diálogo e de cooperação, apoiada na vontade de manter um potencial de defesa eficaz, a Aliança pensa poder reduzir os riscos de conflito, aumentar a compreensão e a confiança entre todos os Estados europeus, facilitar a gestão das crises que ponham em causa a segurança dos Aliados e aumentar as possibilidades de uma verdadeira parceria entre todos os países da Europa, face aos problemas comuns, em matéria de segurança;
- em conclusão: reafirma-se o carácter defensivo da Aliança e a vontade dos seus membros em salvaguardar a sua segurança, soberania e integridade territorial; a Aliança manterá a segurança com o nível mais baixo de forças possível, mas, para isso, as Forças Aliadas necessitarão duma flexibilidade e mobilidade acrescidas; a estratégia da OTAN manter-se-á flexível de forma a estar preparada para qualquer nova evolução da situação político-militar, incluindo os progressos efectuados para a afirmação duma identidade europeia de segurança, e para as mudanças que impliquem riscos para a segurança da Aliança.

Em consonância com os aspectos fundamentais contemplados no actual conceito estratégico da Aliança Atlântica que se insere na citada «Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação» do Conselho do Atlântico Norte e de

acordo com as disposições do Tratado de Maastricht sobre a PESC, tem interesse mencionar que nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu em Lisboa a 26/27 de Junho de 1992, são indicados os domínios no âmbito da segurança que devem ser objecto de acções conjuntas, designadamente: a política de desarmamento e de controlo de armamentos na Europa, incluindo as medidas de confiança; a não-proliferação nuclear; os aspectos económicos da segurança, em particular o controlo e a transferência de tecnologia militar para terceiros países e o controlo da exportação de armas. Nas referidas conclusões afirma-se que «a política da União de acordo com o Artigo J.4 não prejudicará o carácter específico das políticas de segurança e defesa de certos Estados-membros e respeitará as obrigações de certos Estados-membros da OTAN e será compatível com a política de segurança e defesa comum estabelecida no quadro de trabalho definido».

Após a passagem em revista das principais organizações que, pela sua complementaridade, integram a actual arquitectura de segurança europeia, com enunciação dos respectivos objectivos fundamentais, julgamos estar minimamente habilitados para tecer alguns comentários acerca das possíveis implicações da PESC, em particular no âmbito da projectada política de defesa comum, nos termos consignados no Tratado de Maastricht.

5. ALGUMAS POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA SEGURANÇA E DEFESA COMUM

a. A questão das «fronteiras»

Uma primeira questão que se coloca é a de saber se é imaginável uma Europa «sem fronteiras» e, ao mesmo tempo, «sem poder». Esta questão, que vimos formulada num artigo de Francisco Lucas Pires (in «Estratégia — Revista de Estudos Internacionais» n.º 8-9/91), contém dois aspectos distintos, embora interligados: a definição das «fronteiras» da nova Europa em construção; a atribuição dos «meios» para a sua defesa. Por sua vez, a problemática das «fronteiras» apresenta também duas facetas: uma, de natureza interna, é relativa às «fronteiras de soberania» das Nações e dos Estados integrados no espaço da Comunidade Europeia e em cujo interior, nalguns casos, ocorrem conflitos e manifestações violentas de natureza étnica e religiosa e, até, de carácter nacionalista que, inseridas na complexa teia do diferendo das comunidades minotárias residentes ou emigradas, extra-

vazam frequentemente as fronteiras estatais; outra, de carácter externo, no contexto da actual dinâmica para organização de grandes espaços, diz respeito às fronteiras territoriais de segurança e, inclusivamente, dos interesses vitais comuns, as quais permitem definir a dimensão geostratégica da integração e em cuja organização há que conjugar a dimensão geográfica com a afinidade cultural, pelo que, no caso europeu, importa definir os respectivos limites, pois têm sido esboçadas várias definições, desde a Europa do Atlântico aos Urais ou às fronteiras da Rússia até à Europa do Atlântico a Vladivostoque ou, ainda, integrando-a num espaço mais vasto que se estende de Vancouver a Vladivostoque. Como é óbvio, a delimitação do espaço geopolítico europeu não é uma questão pacífica e nela se confrontam as chamadas teses euro-continentais e euro-atlantistas.

Retomaremos este assunto mais adiante.

b. A questão dos «meios»

Quanto aos meios, parece não ser possível uma política de defesa comum sem meios militares próprios, pois «o gigante económico que é a Comunidade Europeia não deverá continuar a ser um anão militar». E, aqui, tem interesse mencionar que o poder efectivo de uma Superpotência ou Grande Potência Mundial, num Mundo em previsível transição para a multipolaridade, tem de assentar, em nosso entender, essencialmente em três componentes: a componente económico-financeira, materializada numa «moeda única» com capacidade de concorrência com as principais moedas fortes do sistema financeiro internacional, podendo assim tornar competitivos os respectivos produtos numa economia mundial de mercado, o que se presume ser um dos propósitos da criação do Sistema Monetário Europeu (SME); a segurança e defesa comum, alicerçada num consistente desenvolvimento científico-tecnológico e corporizada na existência de forças armadas próprias, a qual, no caso da Comunidade Europeia, poderá manter-se sob a forma de um sistema de defesa colectiva, sendo as forças armadas dos Estados-membros postas à disposição da Comunidade (mais apropriadamente, da UEO, como seu «braço armado») para determinadas acções específicas, ainda que subsistindo a questão da compatibilidade dessas forças no âmbito da UEO e da OTAN; e, por fim, a «União Política» projectada que, no caso da Comunidade Europeia, talvez não deva ser uma tradicional «União

de Estados», sob as formas convencionais de federação ou confederação, mas sim, dadas as suas características de «Comunidade de Nações» e de «Europa das Regiões», deverá ser um arquétipo cuja concepção constitui provavelmente o maior desafio que, neste final de século, se coloca à inteligência política europeia.

Voltando a focalizar a nossa atenção na estrutura da segurança e defesa, a estabelecer no momento próprio e na sequência da definição de uma política de defesa comum, nos termos do «Tratado da União Europeia», há que ter presente a ideia já avançada de que, devido à interacção da segurança e da tecnologia, aquela estrutura deverá estar apoiada em programas de investigação científica e tecnológica, os quais podem servir, simultaneamente, os objectivos da segurança e do progresso e bem-estar. Mas, no âmbito da segurança e da defesa, importa reconhecer que o conhecimento científico e tecnológico «de ponta» tem influência significativa nas inovações com interesse para a área militar, designadamente quanto a armas de destruição maciça (nucleares, biológicas e químicas) e respectivos vectores de lançamento, assim como no que respeita aos desenvolvimentos da chamada «arma cósmica ou espacial», tanto mais que, em relação a esta última, é ainda muitíssimo escassa a informação disponível sobre a presença e capacidades militares baseadas no espaço extraterrestre. Ora, estas novas armas, pelo seu elevado custo e enorme poder de destruição, vieram reforçar a necessidade de criação de sistemas de defesa colectiva, uma vez que a maioria dos Estados não tinha possibilidades de, isoladamente, obter aquelas armas ou garantir a sua protecção eficaz contra elas. Curiosamente, estas armas vieram criar uma situação algo similar à do aparecimento da artilharia no campo de batalha, que destronou o poder de suserania do senhor feudal, obrigando-o a reconhecer o poder soberano do monarca, passando a integrar em permanência o exército real, como forma de obter protecção para si e seus vassalos contra uma arma cuja aquisição não estava ao seu alcance e cuja técnica de emprego não dominava.

Quanto à hipótese de a Comunidade Europeia poder contar com forças armadas postas à sua disposição pelos Estados-membros, apresenta-se questionável a compatibilidade das forças militares europeias no quadro da UEO e da OTAN, em simultaneidade, conforme foi posto em evidência com a criação da brigada franco-alemã, como embrião do «euro-corps», que

logo se considerou um «elemento perturbador continental europeu» no contexto das relações transatlânticas. Tal capacidade, se já é problemática e perturbadora quanto ao emprego das forças convencionais, prevê-se que seja extremamente complexa no caso das armas nucleares de modo a manter uma capacidade de dissuasão credível.

c. A questão da «complementaridade» da UEO e da OTAN

Este último aspecto levanta uma outra questão: se a complementaridade da UEO e da OTAN deve ser estabelecida numa base de parceria com paridade entre ambas ou numa escala de prioridade de uma sobre a outra, assim como se deve haver uma repartição do trabalho estratégico, através da atribuição de missões específicas a uma e outra organização e, em consequência, a eventual diferenciação dos respectivos tipos de forças. Esta diferenciação, a verificar-se, reporia o sensível problema da existência de forças armadas europeias com o estatuto de «duplo uso» (OTAN e UEO, com prioridade para a primeira) ou para intervenção exclusiva no quadro da UEO, o que constitui um diferendo em aberto entre euro-atlantistas e euro-continentalistas. A resolução deste diferendo passa pela definição, na oportunidade devida, dos modelos de integração das forças armadas europeias no contexto da «defesa comum»; em termos de dimensão geopolítica, antevêm-se três modelos possíveis: defesa europeia num espaço euro-atlântico (pilar europeu da OTAN, sem hegemonia); defesa europeia autónoma (eventualmente, dissociada da OTAN) sob a forma de sistema de defesa colectiva no espaço geográfico da «nova Europa»; defesa europeia independente, com capacidade de projecção de poder à escala mundial, para intervenção em regiões localizadas fora da actual área da OTAN e do espaço geográfico da Europa, para defesa dos valores e interesses vitais europeus. Este último modelo apresenta-se bastante remoto na sua concretização, mas os dois primeiros são viáveis a curto ou médio prazo. Portugal, pela sua posição geoestratégica, privilegia a dimensão euro-atlântica, na medida em que nela desempenharia um papel fulcral na ligação entre as duas margens do Atlântico Norte, enquanto que a visão eurocêntrica de uma defesa autónoma e dissociada da OTAN nos colocaria numa situação periférica, com possível diminuição da importância estratégica das nossas três parcelas territoriais. Em qualquer

caso, porém, convém ter sempre em mente que o valor da nossa posição geoestratégica não é um dado constante, sendo antes variável consoante se viva numa situação de paz, de crise ou de guerra e conforme os tipos de perigos, riscos ou ameaças previsíveis, tendo ainda em conta o seu grau de probabilidade e de periculosidade.

d. Defesa «em todas as direcções»

Outro conjunto de problemas correlaciona-se com a inexistência de uma ameaça concreta, o que, face à impossibilidade de responder à questão de «defender *contra quem*», leva a preconizar a adopção de uma política de defesa «em todas as direcções», ou seja, com capacidade para enfrentar perigos ou riscos multidireccionais, focalizada na questão de «defender *o quê*». Tais perigos ou riscos, pelas suas características, implicam a constituição de forças multinacionais, o que, por sua vez, exige forças armadas mais profissionalizadas, dotadas de grande mobilidade e elevado grau de tecnicismo. Aliás, esta exigência constitui um factor comum nas reestruturações em curso das forças armadas da maioria dos países europeus, designadamente aqueles que fazem parte da OTAN e da UEO. E, neste aspecto, Portugal, não constitui excepção. Com efeito, a reestruturação em curso das nossas forças armadas deve inserir-se nesse quadro geral, mas tendo em devida consideração as especificidades do nosso caso concreto, não só as características geográfico-militares do território nacional que torna indispensável a capacidade de actuação em operações conjuntas dos três ramos das forças armadas, mas também o esforço de recuperação do enorme atraso tecnológico em equipamentos que a guerra convencional moderna exige, como ainda a necessidade de manter uma capacidade de defesa autónoma com um mínimo de credibilidade. Nestas condições, a reestruturação e o reequipamento das forças armadas portuguesas devem permitir a sua plena participação em acções no âmbito da OTAN e da UEO, de acordo com os compromissos internacionais assumidos, inclusivamente na eventual participação em operações de manutenção da paz, assim como possibilitar a referida capacidade de defesa autónoma, por se entender que a defesa do conjunto do território nacional não deve ficar entregue exclusivamente às organizações de segurança e defesa em que Portugal esteja integrado, pois aquelas organizações poderão, ocasional-

mente, não ter capacidade de intervir em alguns conflitos de âmbito regional.

e. Fronteiras de soberania «versus» fronteiras de segurança

O caracter multidireccional dos perigos e riscos a enfrentar e a tendência para constituição de forças multinacionais, prioritariamente preparadas para acções de manutenção da paz, em conflitos de âmbito regional, colocam aqui novamente a questão das «fronteiras» (fronteiras de soberania «versus» fronteiras de segurança). Isto é, em termos mais concretos, há que definir, nos documentos orientadores das grandes opções estratégicas nacionais, as fronteiras pelas quais os portugueses devem estar dispostos a sacrificar-se, que poderão não ser somente as do território nacional, inclusivamente por ser essa a melhor forma de garantir a sua segurança e de assegurar a sua defesa. Com efeito, além das fronteiras do território nacional (fronteira de soberania), há que considerar as fronteiras decorrentes da nossa integração europeia (fronteiras de segurança).

f. A «cidadania da União» e o ponto focal da lealdade última

Finalmente, conjugado com este último aspecto, tem relevância o facto de, no Tratado de Maastricht, ter sido instituída a «cidadania da União», que vem levantar uma questão essencial, a cada indivíduo, que é a de saber onde se situa o ponto focal da sua lealdade última. Esta questão está exposta pelo General Director do IDN no Editorial publicado na Revista «Nação e Defesa» n.º 63 (JUL/SET92). Conforme consta do respectivo texto, o ponto focal da lealdade última de cada homem determina a resposta à pergunta: «Está-se disposto a combater e a morrer *por quê e onde?*». Ora, tal resposta, se acaso pudesse ser obtida através de inquérito aos cidadãos portugueses, poderia servir como um elemento fundamental de reflexão sobre a nossa adesão ao Tratado de Maastricht.

Arnaldo M. Medeiros Ferreira

Brigadeiro
Assessor do Instituto da Defesa Nacional