

---

ACERCA DA CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA  
E COOPERAÇÃO EUROPEIA

---

---

## ACERCA DA CONFERÊNCIA DE SEGURANÇA E COOPERAÇÃO EUROPEIA

---

### DE HELSÍNQUIA A BELGRADO

Aproxima-se nova fase de negociações entre os 35 países signatários do Acto Final da Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa, firmado em Helsínquia a 1 de Agosto de 1975. De facto, está prevista para Belgrado uma sessão prévia de seis semanas, a partir de 15 de Junho próximo, entre representantes dos Ministros de Negócios Estrangeiros dos países participantes, com o objectivo de estabelecer a agenda dos trabalhos para a reunião de Setembro.

Parecerá, pois, oportuno um balanço, ainda que resumido, dos passos percorridos até agora no caminho de um problemático desanuviamento conducente à instauração de um clima de confiança e paz na Europa, bem como um esboço do cenário político em que vai desenrolar-se mais esta nova etapa do seguimento da Conferência.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS

As iniciativas tomadas no pós-guerra no sentido de fomentar a segurança e a cooperação na Europa *foram determinadas mais por interesses de predomínio político do que com o fim desinteressado de assegurar os direitos, as liberdades e o progresso dos povos europeus.*

Na verdade, a iminente entrada da República Federal da Alemanha para a NATO, em 1954, foi a motivação essencial da primeira proposta para uma conferência de segurança europeia. A sugestão foi feita por Molotov, ministro dos Negócios Estrangeiros da União Soviética. Tal diligência destinava-se a reunir as quatro grandes potências para debater esquemas de segurança na Europa *e representava, também, uma tentativa para impedir a entrada da RFA para a NATO.*

A ideia foi rejeitada pelos ocidentais e a sua contraproposta — reunificação da Alemanha e realização de eleições livres — teve o mesmo destino.

A partir daqui os soviéticos podem, realmente, invocar o argumento de terem mantido a iniciativa de sugerir periodicamente a discussão de um estatuto para a segurança no nosso continente. Citaremos algumas dessas sugestões.

Em 1955, Bulganine renova, em Genebra, a proposta do ano anterior.

Em 1957, a Polónia apresenta à XII Assembleia Geral das Nações Unidas o chamado «plano Rapaski» para o desarmamento parcial da Europa Central.

Segundo os dirigentes ocidentais, da aplicação do plano resultariam importantes vantagens estratégicas para a URSS, pelo que não foi aceite.

O recrudescimento da «guerra fria» e as intervenções militares soviéticas na Hungria e na Checoslováquia foram determinantes no eclipse de outras tentativas de conversações.

Finalmente, na reunião do Pacto de Varsóvia, em 1969, surgiu mais uma importante iniciativa, que ficou conhecida por «apelo de Budapeste», segundo a qual se propunha uma ampla conferência que reunisse todos os países da Europa, para se avançar na via do «desanuviamento» e da «coexistência pacífica».

As principais condições ocidentais para a realização da conferência foram as seguintes: redução da tensão europeia e normalização das relações dos países de Leste com a República Federal da Alemanha; participação dos Estados Unidos e do Canadá; *inclusão no debate de assuntos relativos a contactos e direitos humanos*; assinatura pela URSS do Protocolo Final do Acordo Quadripartido sobre a Alemanha e a questão de Berlim; abertura paralela de negociações sobre redução e controle de armamento.

Após laboriosas conversações e contactos bilaterais, estas condições foram aceites na generalidade, em 1972, iniciando-se, em Helsínquia e Viena, as negociações MBFR (Mutual Balanced Forces Reduction) e SALT, sobre o desarmamento, sendo igualmente assinado pelos Estados Unidos, Inglaterra, França e URSS o Protocolo sobre a questão de Berlim. Deve sublinhar-se igualmente a *importância para a criação de condições de diminuição de tensão o acordo estabelecido entre a RFA e a RDA (1971) sobre o tráfego de pessoas e bens entre as duas Alemanhas*.

Ainda durante o ano de 1972, deram-se os primeiros passos no sentido da realização da Conferência de Segurança e Cooperação, efectuando-se, em Helsínquia, conversações multilaterais preparatórias. Em Agosto do ano seguinte, iniciou-se em Genebra uma nova fase de negociações para definição dos moldes da Conferência, sua organização e agenda.

Por fim, em Julho de 1975, iniciou-se a fase final da CSCE, em Helsínquia, com a representação ao mais alto nível de todos os países europeus (com excepção da Albânia), os Estados Unidos e o Canadá.

## OS OBJECTIVOS EM CONFRONTO

A maior dificuldade a superar na Conferência de Helsínquia, nas conversações preliminares e no seguimento previsto, *reside essencialmente na diversidade dos objectivos estratégicos existente entre os países de Leste e os países ocidentais*. Tal diversidade é particularmente sensível nos problemas relacionados com contingentes militares e armamento e com as liberdades e direitos humanos, resultando as diferenças a superar da própria natureza dos regimes políticos e da existência de uma grande potência continental — a União Soviética. Este último factor poderá parecer compensado pela participação dos Estados Unidos na CSCE; acontece, porém, que o factor geopolítico desequilibra a balança, porque se a totalidade das forças militares sovié-

ticas retirasse para o seu território nacional isso representaria uma retirada de aproximadamente 700 quilómetros, enquanto a retirada de todas as forças americanas da Europa corresponderia a um recuo superior a 5500 quilómetros, para já nem falar da actual superioridade de efectivos militares da União Soviética e sua presente disposição no terreno.

*Os observadores têm considerado que o empenhamento da URSS na CSCE se deve sobretudo ao seu interesse em alcançar a consagração da situação resultante da II Guerra Mundial na Europa, nomeadamente o reconhecimento das fronteiras ocidentais da RDA e da integração de vastos territórios na União Soviética, bem como a criação de um sistema de segurança que lhe confira um «droit de regard» sobre os assuntos europeus.*

Neste contexto, assumem particular relevância a aceitação tácita da esfera de influência soviética nos países do Pacto de Varsóvia, a criação de um clima de desanuviamento conducente à gradual desmobilização ocidental em matéria de defesa, o enfraquecimento da ligação transatlântica e o dificultar a integração política e económica da Europa, insistindo na ideia de uma «cooperação mais vasta» (a atitude hostil à CEE inserir-se-ia neste último objectivo).

Quanto aos países ocidentais, os seus desígnios são típicos de quem busca nos princípios e no respeito pelas normas do Direito Internacional a defesa da soberania, procurando garantias de sobrevivência numa situação de equilíbrio de forças que está, ainda, longe de se verificar. Assim, *eles têm procurado alcançar resultados concretos na diminuição das tensões entre os dois blocos, na criação de uma atmosfera de maior confiança através da livre circulação de pessoas, informações e ideias, no repúdio de teorias de «soberania limitada», na desdramatização ideológica em favor de um sistema uniforme de princípios independente dos regimes políticos, económicos e sociais.*

Há, ainda, a referir uma terceira corrente, de menor peso, que coloca a tónica no «não alinhamento» e num bloco de influência «mediterrânico», inspirado pelas posições tradicionais da Jugoslávia.

Muitos esforços têm, também, sido feitos, através de contactos bilaterais, pelos pequenos e médios países, no sentido de evitar que a CSCE se transforme num diálogo entre dois blocos, e os bons resultados alcançados estão expressos no próprio conteúdo do Acto Final de Helsínquia.

Portugal tem sido, nos últimos anos, favorável aos objectivos genéricos da CSCE e, mais discretamente, ao eventual benefício da sua institucionalização relativa através de um organismo permanente que possa surgir do «follow up». Este ponto, aliás, tem-se revelado bastante controverso pelo perigo, apontado por alguns, de domínio do aparelho pelos grandes blocos em presença.

## O ACTO FINAL DE HELSÍNQUIA E AS SUAS INTERPRETAÇÕES

*O Acto Final de Helsínquia não é um tratado que possa inserir-se no Direito Internacional Público. É, sim, um conjunto de princípios comumente aceites cujo desrespeito só pode ser objecto de condenação política e moral.*

Os problemas debatidos e os princípios resultantes dos debates agrupam-se em três grandes grupos (*Baskets* ou *Corbeilles*).

O *Basket* I engloba questões relacionadas com a segurança na Europa; o *Basket* II trata da cooperação nos domínios da economia, ciência, técnica e meio ambiente; e o *Basket* III da cooperação nos sectores humanitários e outros.

Um outro *Basket* (IV) destina-se aos assuntos relativos ao seguimento da Conferência.

Um ponto mais específico diz respeito às questões relativas à segurança e à cooperação na Região do Mediterrâneo, o qual justificou contribuições para alguns pontos da agenda de países não europeus, como a Argélia, o Egipto, Israel, Marrocos, a Síria e a Tunísia.

O Acto Final de Helsínquia, assinado pelos representantes dos 35 países que participaram nas conversações, em 1 de Agosto de 1975, representa realmente um passo importante no caminho da normalização de relações no espaço europeu e um indubitável progresso no campo dos princípios morais, dos direitos do homem e da paz.

As permanentes tentativas de aproveitamento do «espírito de Helsínquia» para objectivos de propaganda e defesa de pontos de vista unilaterais não invalidam aquilo que de positivo contém o texto assinado. Se esta iniciativa não puder manter-se para conduzir a um desanuviamento real e a sua situação de paz e humanismo na Europa, será porque a força se sobreporá à razão. E é esta a maior responsabilidade que cai sobre os ombros dos negociadores: fazer com que a razão triunfe.

Conhecem-se as diligências unilaterais feitas até hoje para aproveitamento do «espírito de Helsínquia» e apropriação dos seus princípios segundo uma óptica parcial. São essas atitudes as que põem em risco a frágil plataforma encontrada.

É, sem dúvida, no domínio do desarmamento e do respeito pelos direitos humanos que se encontra o verdadeiro desafio à boa vontade dos dirigentes.

Recordamos, a título de exemplo, o capítulo VII da Declaração sobre os Princípios que Regem as Relações entre os Estados Participantes:

«Os Estados Participantes respeitarão os direitos do Homem e as liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de pensamento, consciência, religião ou crença de todos, sem distinção por motivos de raça, sexo, idioma ou religião.

Promoverão e encorajarão o exercício efectivo dos direitos e liberdades civis, políticos, económicos, sociais, culturais e outros direitos e liberdades decorrentes da dignidade inerente à pessoa humana e que são essenciais à sua realização livre e integral (...)

No domínio dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, os Estados participantes actuarão em conformidade com os fins e princípios da Carta das Nações Unidas e com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Cumprirão também as suas obrigações tal como foram definidas

nos pertinentes acordos e declarações internacionais sobre a matéria, incluindo, entre outros, os Pactos Internacionais sobre Direitos do Homem pelos quais podem estar ligados.»

O respeito pela igualdade soberana dos Estados, a abstenção de recurso à ameaça ou uso da força, a inviolabilidade das fronteiras, a integridade territorial dos Estados, a solução pacífica de litígios, a não intervenção nos assuntos internos, a igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, a cooperação entre os Estados e o cumprimento das obrigações contraídas, são outros tantos princípios expressos de forma inequívoca na primeira parte do Acto Final da CSCE e o substracto do frequentemente invocado «espírito de Helsínquia». De facto, ele não deve ser utilizado como simples instrumento de luta ideológica mas sim como meio de defesa da paz e dos direitos fundamentais do homem independentemente do tipo de regime sociopolítico. Os riscos de utilização «interesseira» dos princípios assentes em Helsínquia começam agora a revelar-se através de um fenómeno de *ricochete*, que começa a alcançar os que, desde o início, procuram servir-se da invocação desses princípios para transmitir uma imagem de *pureza* contraposta à *dissolução* dos *antagonistas*.

## SOBRE A SEGURANÇA EUROPEIA

Elemento decisivo para a consolidação de uma situação de paz na Europa é o equilíbrio de forças a estabelecer na zona, o que passa pela concretização de operações de desarmamento.

Muito resumidamente, as duas posições em confronto nesta matéria giram à volta de dois conceitos diferenciados — *enquanto o Ocidente defende o princípio de «reduções assimétricas» tendente a equilibrar a balança, os países do Pacto de Varsóvia defendem reduções de efectivos iguais*. Dada a diferença de efectivos e armamento à partida favoráveis ao Leste, devido ao peso do poderio militar soviético na zona, as reduções iguais levariam, em última análise, à incapacidade defensiva dos países da Europa Ocidental.

Uma proposta ocidental para redução global de efectivos tendente a uma igualização tem sido recusada pelo Leste que prefere a definição de máximos nacionais, em vez de máximos globais.

O último projecto ocidental de «reduções assimétricas», apresentado em Dezembro de 1976, era o seguinte:

Redução ocidental: 1000 mísseis nucleares tácticos, 54 aviões de capacidade nuclear, 36 mísseis terra-terra e 29 000 homens. Redução dos países do Pacto de Varsóvia: 68 000 homens da cavalaria blindada soviética e 1700 blindados.

É revelador que, nas conversações realizadas no âmbito da MBFR (Mutual Balanced Forces Reduction), os soviéticos retirem o termo «balanced» e acentuem o conceito «mutual».

O problema do desarmamento é decisivo para a aplicação dos princípios aceites no *Basket I*, sobre questões relativas à segurança na Europa, cujo enunciado é resumido do seguinte modo:

«Os Estados participantes reconhecem o interesse que todos têm nos esforços conducentes a diminuir os riscos de confrontação militar e a promover o desarmamento, com a intenção de completar a *détente* na Europa e de reforçar a sua segurança.»

Neste aspecto, pese embora alguns casos de cumprimento de disposições relativas a avisos prévios de manobras militares, os progressos são demasiado modestos, verificando-se, na prática, ultimamente, um endurecimento de posições.

Na realidade, medidas como a do considerável aumento de efectivos soviéticos na RDA, a abertura de um canal de acesso ao Báltico, o incremento do poderio naval soviético e outros factos do mesmo teor vão gerando uma atitude crítica da parte da NATO tendente a acções de reforço de armamento de parte a parte — o que contraria frontalmente o tão proclamado «espírito de Helsínquia».

Por outro lado, um dos pomos de discórdia do pós-guerra e ponto controverso da «guerra fria» foi o problema da reunificação da Alemanha. Este problema liga-se obvia e directamente à segurança europeia, pois representa na prática uma definição de fronteiras entre dois blocos. Os observadores dividem-se quanto às conclusões a tirar dos princípios acordados em Helsínquia sobre esta matéria. Os soviéticos não deixam, porém, margem para dúvidas acerca da sua interpretação, pois a seguir à Conferência firmaram com a RDA um acordo de «Amizade e Cooperação» em que se reconhece a inalterabilidade das fronteiras entre as duas Alemanhas.

## PERSPECTIVAS PARA BELGRADO

O tema «paz e cooperação» tem constituído nos últimos anos o cavalo de batalha da propaganda soviética na Europa e no Mundo. A promoção das virtudes do «espírito de Helsínquia» veio completar esta tarefa e preencher a lacuna deixada pelo gradual esbatimento do «internacionalismo proletário» gerado pela consolidação do lugar da URSS no restrito clube das grandes potências mundiais.

*Na verdade, são os pequenos e médios países que se encontram em melhores condições para invocar e reforçar o conteúdo moral dos princípios definidos em Helsínquia, apesar de muitos deles se encontrarem incapacitados de o fazer.*

A evolução registada nestes dois últimos anos em nada diminuiu o peso das contradições ideológicas e outras e as barreiras que começaram a ser desmontadas na sequência de Helsínquia. Pelo contrário.

Ultimamente, temos testemunhado uma espécie de «viragem do feitico contra o feiticeiro», ao constataremos o que se tem passado (e denunciado) em termos de direitos humanos e de livre circulação de pessoas e ideias. Entre os dados novos, avulta o erro táctico da União Soviética ao aceitar a troca

de Luís Corvalan, líder do PC chileno, pelo dissidente Vladimir Bukovski, o que significa a entrega de um poderoso argumento ao outro campo. Aliás, a dimensão política do fenómeno «dissidência» na União Soviética e muito especialmente nos outros países do Pacto de Varsóvia transcende largamente a caixa de ressonância que tem sido a opinião pública ocidental. A repressão dos operários polacos resultante de um descontentamento provocado por um grave desequilíbrio entre preços e salários, o movimento dos intelectuais checos da «Carta 77» e a morte do prof. Jan Patoka são elementos de um vastíssimo contencioso que já não poderão ser ignorados em Belgrado.

Que argumentos contrapõe Moscovo aos sintomas de dificuldades do sistema revelados por tão incómodas ocorrências?

A parte o debate ideológico e a prática da «doutrina Zardov» definida uma semana depois de Helsínquia — coexistência pacífica na frente política estabilizada e fervor revolucionário na frente política por estabilizar —, a «Pravda» assesta baterias às actividades de uma CIA «em crise» e à «imprensa reaccionária» — e é quase tudo... O que parece pouco para Belgrado.

Acontece, porém, que a CSCE parece ser realmente a única possibilidade actual que se abre ao fomento do diálogo e da busca de soluções, numa Europa onde às «infiltrações comunistas» se começam a contrapor «infiltrações capitalistas», o que não se refere aqui sem a conveniente dose de ironia que passa pela prática real da liberdade de expressão e de outras liberdades formalmente reconhecidas em Helsínquia e em muitos outros lugares.

Neste momento, o mínimo que se pode pedir da reunião de Belgrado é que ela contribua para afastar o risco de um regresso à «guerra fria», ou pior.

Deve, no entanto, pedir-se mais. Por exemplo: que o diálogo aberto entre todos os povos de um continente seja exemplo para o Mundo — o que é, justamente, o oposto a um diálogo de surdos.

*Alvaro Guerra*