

A integração europeia e a defesa nacional

1. INTRODUÇÃO

Os objectivos últimos da acção política são a segurança, ou conservação da sociedade política, e o progresso e bem-estar social. Os movimentos de integração surgem ou acentuam-se quando, em consequência de evoluções nos domínios económico, social, militar, dos transportes e comunicações, etc., se desenvolvem num espaço geográfico relativamente homogéneo, com uma mesma matriz civilizacional e no qual se compartilha uma larga gama de valores comuns, percepções crescentes e generalizadas, em especial ao nível dos escóis, de que o quadro do Estado-nação se revela insuficiente ou incapaz para a garantia daqueles objectivos.

No âmbito da segurança, a ideia desenvolve-se, na Europa, logo após a Primeira Guerra Mundial, acentua-se com a Segunda Guerra Mundial, perante o espectáculo de uma Europa dilacerada e quase destruída, e consolida-se com a evidência de que, em face da evolução tecnológica, a segurança de territórios e populações, contra certas ameaças militares na Europa, só é possível no quadro de esquemas de segurança colectiva. De facto, a evolução dos vectores, associados a armas de elevadíssima letalidade, acabaram definitivamente com a impenetrabilidade de qualquer Estado; as fronteiras e as medidas defensivas isoladas, por mais vastas e aperfeiçoadas que sejam, não constituem barreiras eficazes contra a intrusão; os custos e a sofisticação dos equipamentos exigem capacidades económicas e técnicas que incitavam a congregação de esforços; em face das possibilidades da arte operacional militar, a capacidade de resistência e de manobra impõe a articulação de grandes espaços.

No que respeita ao progresso e bem-estar social, em virtude da evolução dos transportes e comunicações, das técnicas de produção, dos mercados, da informação, etc., e tendo, na altura, presente o exemplo americano, foi-se também desenvolvendo, na Europa, a percepção de que, por um lado, a prosperidade, no interior de cada Estado, se tornou dependente de movimentos económicos sobre os quais, frequentemente, cada Estado, isolada-

* Director do Instituto de Defesa Nacional.

mente, pouco controle pode exercer, e, por outro lado, de que essa prosperidade é mais facilmente realizável no quadro de espaços económicos mais vastos.

Assim, na Europa ocidental, após a Segunda Guerra Mundial, a confluência dos vectores estratégico e económico-social, consequente dos traumas da guerra, da existência de um inimigo comum, perigoso, poderoso e bem definido, das tarefas de reconstrução, da emigração de massas de trabalhadores, do desafio constituído pelo exemplo americano, etc., originou um forte movimento de integração, visando a criação, a prazo, de uma nova entidade política, superadora do Estado-nação, implicando, no dizer de H. Haas, «a transferência das lealdades, das expectativas e das actividades políticas principais para um novo e mais vasto centro de poder, cujas instituições adquiriram jurisdição, em grau e extensão variáveis, sobre os Estados nacionais preexistentes».

Em teoria, uma integração regional deverá começar pelo sector económico, conjugada por medidas no sector sócio-cultural que, facilitando a circulação de pessoas e ideias e reforçando a coesão social, conduzam a uma maior homogeneidade dos espaços, desgastem o conceito de soberania e reforcem a dinâmica das transferências das lealdades, progressivamente acompanhadas por medidas de integração política, inclusive no domínio da política externa, que facilitem a integração mais difícil — a integração militar —, a qual, a verificar-se, traduzirá, na prática, a superação do conceito de Estado-nação. As medidas de integração política, ainda que, de *per si*, pareçam pouco ambiciosas, são mais difíceis de acordar do que as de integração económica. De facto, estas últimas apresentam-se como favorecendo o fortalecimento das economias nacionais, pelo que, embora contribuam para o desenvolvimento de uma consciência comunitária, não deixam, em última análise, de reforçar também os sentimentos, as perspectivas e os interesses nacionais; pelo contrário, as medidas de integração política têm efeitos institucionais visíveis e põem em xeque, de forma evidente e frontal, as perspectivas meramente nacionais e a soberania e a independência nacional.

A integração no campo da defesa pode derivar de um sistema de alianças já existente, mas implica muito mais do que uma mera aliança. Todos os membros, independentemente dos seus potenciais estratégicos, devem, por um lado, contribuir para o processo de decisão em todos os domínios, mas, por outro lado, cumprir essas mesmas decisões, desde as relativas ao planeamento, à produção de equipamento, à doutrina, à organização e ao exercício do comando. Por um lado, medidas pontuais no âmbito da defesa contribuem para a integração política; por outro lado, a integração militar é um subproduto de uma integração política, isto é, sem integração política não há plena integração militar. Além disso, a história parece levar a admitir que os impulsos para a integração militar só ocorrem se existir um «inimigo externo» comum a todos os membros e que seja bem definido, evidente, perigoso, e capaz de ameaçar decisiva ou significativamente adversários parciais. A ser assim, tais impulsos são o resultado, não necessariamente de pre-

ferências políticas e sociais, mas sobretudo de necessidades vitais de garantia de sobrevivência.

É à luz do anteriormente referido que procuraremos analisar a situação actual do processo de integração europeia no domínio da segurança e da defesa e ajuizar sobre perspectivas futuras.

2. O REGISTO HISTÓRICO¹

Embora a ideia de uma Europa una se tenha manifestado desde há vários séculos e, sob uma forma imperial, a sua concretização tenha sido tentada várias vezes pela força das armas, pode dizer-se que é a partir da Primeira Guerra Mundial que surgem manifestações concretas e pragmáticas visando uma unidade, não imposta, mas assente na vontade dos membros. Até aos nossos dias a integração europeia no domínio da segurança e da defesa teve evoluções várias. Para procedermos, sinteticamente, a uma referenciação dos seus passos mais significativos recorreremos, para facilidade de análise, a uma arrumação desses passos em quatro períodos.

a) ENTRE AS DUAS GUERRAS MUNDIAIS

Após a Primeira Guerra Mundial desenvolveu-se na Europa ocidental, em virtude das hecatombes provocadas por aquela guerra, numa escala até então desconhecida, um apreciável movimento pan-europeu visando uma Europa unida e pacífica. Entre os vários intelectuais e homens políticos que se pronunciaram sobre o assunto recordaremos as posições do médico dinamarquês Heerfort, de E. Herriot e de A. Briand, na medida em que são paradigmáticas de algumas concepções ainda actuais.

Heerfort preocupou-se, sobretudo, com a busca dos meios mais eficazes para evitar e impedir a eclosão de uma nova guerra. Partindo da convicção de que a Sociedade das Nações não podia garantir a paz, por não dispor de meios militares para afirmar a sua autoridade, Heerfort concebeu uma organização federal, onde a união económica se deveria conjugar com uma verdadeira união defensiva não apenas militar, mas também no âmbito da política externa. Para o efeito, Heerfort defende: «o abandono, por cada Estado, da sua organização defensiva particular para a incorporar numa organização defensiva comum; a fusão dos exércitos nacionais num único exército europeu; a instalação de uma estrutura comum de decisão e de comando; a instituição de uma política externa comum».

E. Herriot imagina uma espécie, melhorada, de Sociedade das Nações Europeias, traduzida numa união de Estados soberanos, essencialmente de raiz económica, mas que, para ser duradoura, deveria ser acompanhada de um sistema de segurança colectiva.

¹ V. H. Pac, *Défense et sécurité européenne*, Eyrolles Université, Paris, 1991.

Quanto a A. Briand, encara uma espécie de laço federal, sugerindo uma verdadeira união económica e política, segundo uma fórmula de cooperação entre os Estados, mas de que a pedra de toque é a subordinação do económico ao político, porque «a união económica só é duradoura se for enquadrada por uma segurança colectiva susceptível de suprimir a possibilidade de um conflito armado no seio dos Estados europeus associados».

b) ENTRE O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A CRIAÇÃO DA CEE

Este período é assinalado pelos Tratados de Dunquerque, de Bruxelas, de Washington e de Paris, pela rejeição da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e pela extensão do Tratado de Bruxelas, criadora da União da Europa Ocidental (UEO).

O Tratado de Dunquerque, assinado pela França e pelo Reino Unido em 4 de Março de 1947, é um tratado de «aliança e de assistência mútua» para vigorar durante cinquenta anos e tinha em vista a eventual retomada de uma política de agressão pela Alemanha. É o último tratado bilateral de aliança, no espírito da tradição clássica, concluído na Europa ocidental.

O Tratado de Bruxelas, assinado em 17 de Março de 1948 pela Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França e Reino Unido, sob iniciativa deste último, é um tratado de «colaboração em matéria económica, social e cultural e de legítima defesa colectiva». No âmbito do tratado, é criado em Setembro de 1948 um organismo de defesa que toma o nome de Organização de Defesa da União Ocidental, mas que foi imediatamente subalternizado, em virtude da assinatura do Tratado do Atlântico Norte.

A partir de 1948, em consequência do golpe de Praga, em Fevereiro, e do bloqueio de Berlim, em Junho, consagra-se a rotura entre o Leste e o Oeste, começando o período da «guerra fria», que origina a emergência de um sistema bipolar e leva à integração da segurança e defesa da Europa no quadro atlântico. Surge, assim, o Tratado de Washington, assinado em 4 de Abril de 1949 pela Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido, e que cria a Aliança Atlântica. Aos doze signatários iniciais juntaram-se, progressivamente, mais quatro países: a Grécia e a Turquia, em 18 de Fevereiro de 1952; a RFA, em 9 de Maio de 1955, após os acordos de Paris, a seguir à rejeição da CED; a Espanha, em 1982. No plano institucional, embora o tratado seja quase omissivo a tal respeito, a Aliança foi-se dotando de uma organização política e militar desenvolvida (OTAN), que fez dela não apenas um pacto militar, mas igualmente um centro de consultas, de coordenação política no domínio do diálogo Leste-Oeste e de cooperação científica e tecnológica em matéria de armamentos. Além da sua missão principal na dissuasão e contenção da eventual tentativa de expansão do bloco comunista, a OTAN desempenhou um papel importante no enquadramento e controle da RFA, a oeste, e tem sido também, mais ou menos discretamente, um instrumento de tutela estratégica dos EUA sobre a Europa ocidental.

O Tratado de Paris, assinado em Janeiro de 1951 pela Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo, Itália e RFA, criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a qual foi concebida essencialmente como instrumento impeditivo de um eventual rearmamento alemão, ao mesmo tempo que permitia eliminar a questão do Sarre, através da sua devolução à Alemanha, e atenuar os problemas sociais ligados à reorganização das explorações mineiras, que obrigou ao encerramento de várias minas. O tratado traduz a percepção de que a paz na Europa tem de assentar no entendimento franco-alemão, mas sob liderança francesa e dispondo a Alemanha apenas de uma soberania limitada.

Em Paris, em 27 de Maio de 1952, foi assinado um outro tratado pela Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo, Itália e RFA (isto é, pelos mesmos países que pertenciam à CECA e com a exclusão do Reino Unido, por conseguinte) e que criou a Comunidade Europeia de Defesa (CED). A CED era uma aliança defensiva e tinha como um dos seus objectivos realizar a fusão das forças armadas postas à disposição da Comunidade pelos Estados membros com vista à constituição de umas forças armadas comuns. Tal não significaria o desaparecimento total de forças armadas nacionais, as quais subsistiriam essencialmente para a segurança de territórios ultramarinos, bem como para a satisfação de missões internacionais, em especial no quadro da ONU. Além disso, a segurança interna e a manutenção da ordem pública continuavam a ser uma responsabilidade nacional, pelo que as forças policiais e outras forças de segurança destinadas a tais missões mantinham o seu carácter nacional. A concepção subjacente à CED veio a revelar-se demasiado audaciosa: a França, de quem tinha partido a ideia de um exército europeu através do Plano Peleven, veio a rejeitar a ratificação do tratado, em 1954, através de uma votação na Assembleia Nacional francesa, que, congregando votos da direita e da esquerda, se opôs frontalmente a qualquer ideia de supranacionalidade.

Desde fins de 1950 que os EUA vinham pressionando os restantes membros da OTAN no sentido de aceitarem um rearmamento controlado da RFA, como forma de se aumentar a capacidade do SACEUR na Europa central. Assim, após o fracasso da CED foi procurada uma solução de substituição que, por um lado, permitisse corporizar a consciência de uma certa identidade europeia e, por outro lado, pudesse enquadrar o rearmamento alemão, pedido pelos EUA. Na nova solução procurar-se-ia: em primeiro lugar, evitar afectar as soberanias nacionais; em segundo lugar, dotar a Europa com um núcleo de referência da sua identidade militar; finalmente, reconhecer a RFA como um aliado, mas amarrando-a definitivamente a ocidente, com uma soberania limitada. É o Tratado de Bruxelas, de 1948, que tinha a enorme vantagem de englobar o Reino Unido (que se havia mantido afastado da CED), que vai fornecer o quadro da nova fórmula de defesa europeia. Para o efeito, a França propõe em Setembro de 1954, perante o Conselho da Europa, a revisão do Tratado de Bruxelas, a qual vem a ser feita por forma a permitir a adesão da RFA e da Itália. Em 23 de Outubro de

1954, menos de dois meses após a rejeição da CED pela França, foram assinados em Paris quatro protocolos anexos ao Tratado de Bruxelas, os quais haviam sido acordados em Londres na chamada «Conferência dos Nove». Nasce assim a UEO. Só depois da adesão da RFA à UEO intervinha o protocolo da adesão da RFA à OTAN, verificada em 1955. Os acordos de Paris permitiam o restabelecimento da soberania da RFA e o fim do regime de ocupação militar pelas potências ocidentais, ao mesmo tempo que o rearmamento da RFA era enquadrado por garantias destinadas a impedir que pudesse voltar a ameaçar a segurança da Europa. Para o efeito, os acordos consagravam a manutenção de forças militares do Reino Unido no Norte da Alemanha e interditavam à RFA armar-se acima de determinados níveis, bem como o fabrico de certos tipos de armamento, entre o qual armas nucleares, biológicas e químicas. O Tratado de Bruxelas revisto continua a ser um tratado de assistência mútua e de defesa colectiva dos Estados membros, que tem como cláusula essencial a que impõe uma assistência automática. Reunindo numa base de cooperação estritamente intergovernamental a RFA, a Bélgica, a França, o Reino Unido, a Itália, o Luxemburgo e a Holanda, aos quais se juntariam, em Novembro de 1988, Portugal e a Espanha, a UEO tem assentado no conceito de que a ligação transatlântica é indispensável à segurança dos Estados europeus, o que significa que o desenvolvimento de uma identidade militar europeia só é possível no referencial da Aliança Atlântica. Esta é, assim, considerada como englobante em relação à União da Europa Ocidental.

Deste período podem tirar-se as seguintes conclusões:

- Foi o problema da segurança, ou seja, o vector estratégico, que esteve na base da ideia de uma certa integração europeia;
- A questão alemã foi central em todo o desenvolvimento do processo, tendo a incorporação da RFA no sistema ocidental e a superação dos antagonismos com o adversário de duas guerras por contrapartida uma limitação da soberania da RFA no domínio militar.

c) DA CRIAÇÃO DA CEE ATÉ AO ACTO ÚNICO EUROPEU

Após a criação da UEO, em 1954, a ideia de uma defesa europeia entrou num período de letargia, devido à intensificação da «guerra fria», que, naturalmente, hegemonizou o papel militar da OTAN. Em contrapartida, neste período verifica-se um alargamento e aprofundamento da integração europeia no domínio económico. Assim, em 1957 era assinado o Tratado de Roma, que criava a CEE e o Euratomo, entre os Estados da UEO, com excepção do Reino Unido, e que excluía expressamente do seu âmbito as matérias de segurança e de defesa.

No âmbito da defesa europeia relevam-se os seguintes factos:

- As iniciativas do general De Gaulle, a partir de 1961, visando uma união política entre os seis Estados da CEE (Plano Fouchet) e que previa um

conselho de chefes de Estado ou de governo encarregado de definir uma política externa e de defesa comum. Este plano, que se assemelhava às ideias actualmente em curso, foi rejeitado em 1962;

- A conclusão, em 1963, do Tratado do Eliseu, entre a França e a RFA, coroando os esforços da aproximação entre De Gaulle e Adenauer, e que é um tratado de cooperação política e militar, prevendo o desenvolvimento de concepções comuns em assuntos de defesa. Porém, o Tratado do Eliseu não passou também, durante muito tempo, de letra morta, em parte devido à saída da França, em 1966, da estrutura militar da Aliança, que, naturalmente, acentuou divergências quanto à defesa da RFA.

Entretanto, no âmbito do vector económico, o Reino Unido acabou por entrar na CEE em 1973, após um processo movimentado, que incluiu um veto do general De Gaulle, em parte para preservar uma hegemonia da França, que se tinha tornado potência nuclear, e permitir uma industrialização acelerada da França. Em 1981, a CEE alarga-se com a entrada da Grécia e, em Janeiro de 1986, com a de Portugal e da Espanha.

Em 17 de Fevereiro de 1986 foi assinado o Acto Único Europeu, que constitui uma significativa revisão do Tratado de Roma e que traduz uma aceleração no processo da integração europeia. O artigo 6.º do título III, embora mantendo a reserva das questões militares à UEO e à Aliança Atlântica, estipula que uma cooperação mais estreita sobre as questões da segurança europeia é essencial para o desenvolvimento de uma identidade europeia e de uma política externa comum.

Em resumo, durante este período a ideia de uma integração europeia recebe um forte e novo impulso, desta vez através do vector económico. Todavia, no âmbito da segurança e defesa, que caracterizara o período anterior, o processo cristalizou devido à «guerra fria», assumindo a OTAN um papel quase exclusivo em tal domínio. Mas durante a década de 70, em grande parte devido aos choques petrolíferos, todo o processo de integração perde velocidade, instalando-se um «europessimismo», do qual só se sai com a evolução que começa a verificar-se no virar dessa década e que vai culminar no Acto Único Europeu.

d) DO ACTO ÚNICO EUROPEU À ACTUALIDADE

A partir dos princípios da década de 80, a ideia de uma defesa europeia vai adquirir uma nova dinâmica, mercê de uma generalizada percepção da necessidade de se repensar a segurança europeia, devido à evolução em curso no quadro geo-estratégico e à evolução tecnológica, com incidência nas relações quer Leste-Oeste, quer transatlânticas. Entre os factos mais significativos sucessivamente ocorridos salientam-se: a crise no seio da Aliança consequente do processo de instalação dos mísseis *Pershing 2* e de cruzeiro, em resposta à crescente ameaça dos SS-20 soviéticos, agravada pelas reservas

americanas à construção do gasoduto URSS-RFA; o lançamento do sistema SDI, por Reagan, sem qualquer entendimento prévio com os aliados, e cujas implicações estratégicas e tecnológicas foram, de um modo geral, acolhidas com fortes reservas pelos Europeus, que ficariam de fora do novo guarda-chuva antimísseis nucleares; a viragem nas relações EUA-URSS, traduzida pelo Tratado sobre Sistemas INF, negociado fora do quadro da OTAN e que foi, por largos sectores, entendido como um passo no sentido do desacoplamento estratégico entre os EUA e a Europa; finalmente, a cimeira de Reiquejavique, entre Reagan e Gorbachev, em que foram discutidos temas de importância decisiva para a segurança da Europa sem, previamente, qualquer coordenação, ou mera informação, aos aliados da OTAN. Por outro lado, as evoluções da situação a sul do Mediterrâneo e no Próximo Oriente, bem como no bloco do Leste, acentuavam os sinais de uma acelerada modificação dos referenciais que tinham servido de base às políticas, estratégias e posturas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Por razões de realismo político, a ordem europeia deveria adaptar-se às perspectivas relativas às novas realidades.

Assim, em princípios de 1984 inicia-se o despertar da UEO, ainda no quadro da necessidade de fazer face à crescente ameaça soviética e no sentido de atenuar o mal-estar que então se verificava nas relações transatlânticas. Em Junho, no seio da UEO, era discutido um relatório que recomendava o revigoramento da UEO e considerava prioritária a análise dos seguintes temas: a evolução da ameaça contra a Europa; as modalidades de um reforço do diálogo transatlântico; as incidências da situação internacional sobre a segurança da Europa; a cooperação no domínio dos armamentos. Após este relatório, os passos mais significativos no âmbito da UEO são os seguintes: a declaração de Roma de 27 de Outubro de 1984, assinalando o 30.º aniversário do Tratado de Bruxelas, revisto, e em que os ministros decidiam utilizar mais desenvolvidamente os institutos da UEO e adaptar as instituições existentes às novas tarefas da organização; o comunicado de Bona de 23 de Abril de 1985, em que, no seguimento da Declaração de Roma, é anunciada a criação de três agências, uma para o estudo das questões do desarmamento e do controle de armamentos, outra para o estudo das questões de segurança e de defesa e, finalmente, uma terceira para o desenvolvimento da cooperação no domínio do armamento; a plataforma da Haia de 27 de Outubro de 1987, em que, após a cimeira de Reiquejavique e para se evitar que, futuramente, «decisões cruciais para a segurança da Europa sejam tomadas sem que esta tenha tido uma palavra a dizer», os ministros da UEO procedem a uma primeira definição de uma identidade de defesa europeia, atribuem, em tal tarefa, o papel principal à Assembleia da UEO e reafirmam a convicção de que a construção de uma Europa integrada permanecerá incompleta enquanto se não estender à segurança e defesa; a adesão de Portugal e da Espanha, em Novembro de 1988; a reunião ministerial de Paris de 21 de Agosto de 1990, em que com base nas disposições da UEO que prevêm que os seus membros devem concertar as suas políticas no caso de crises que sur-

jam fora da Europa, mas que possam afectar os interesses desta, os ministros apreciaram a situação provocada no golfo Pérsico pela invasão e anexação do Koweit e decidiram cooperar no embargo determinado pelo Conselho de Segurança da ONU, adoptando, para o efeito, uma directiva sobre a coordenação das operações navais dos países da UEO na região do Golfo (na sequência destas decisões, em 27 de Agosto de 1990 reuniram-se, pela primeira vez na história da UEO, os chefes de estado-maior dos países membros); reunião de Copenhaga, em 6 de Junho de 1991, dos MNE dos países da OTAN, na qual se aceitou o princípio de que a Europa pode dotar-se de uma política de segurança e de defesa comum, mas se sublinha que, embora organizações como a CEE e a UEO possam desempenhar um papel nessa segurança, o instrumento fundamental para o efeito continua a ser a OTAN.

Mas o debate sobre a segurança e defesa europeia não se tem confinado, no quadro das instituições europeias, à UEO. Assim, no que respeita ao Conselho da Europa, nos termos de uma resolução de 18 de Agosto de 1950 a Assembleia, embora considere excluídos da sua competência o estudo dos problemas de defesa, entende que o estatuto lhe permite debater os problemas políticos, que não sejam de carácter militar, ligados à garantia da segurança da Europa. E nos últimos anos tanto a Assembleia como o Conselho de Ministros têm examinado com regularidade as relações Leste-Oeste, as negociações sobre desarmamento e controle de armamentos e, especialmente, o processo da CSCE.

Quanto ao Parlamento Europeu, é em 1973 que o problema da defesa europeia é pela primeira vez nele aflorado, aquando da discussão de uma resolução sobre a «cooperação e a unificação política da Europa», da iniciativa de Lord Gladwyn, a qual afirma que a «cooperação em matéria de política externa não pode, na prática, ser separada da política de segurança e de defesa». A partir daí foram várias as iniciativas do Parlamento em matéria de segurança e defesa, embora sem resultados palpáveis. Após a segunda eleição do Parlamento por sufrágio universal, em 1984, foi constituída, no seio da Comissão Política, uma subcomissão encarregada dos assuntos de segurança e de desarmamento e a discussão dos problemas de segurança tornou-se mais frequente, incidindo particularmente sobre as negociações SALT e a proliferação de potências dotadas de armas de destruição maciça. O Acto Único Europeu veio reforçar essa tendência, ao impor uma estreita ligação do Parlamento à Comissão Política Europeia (CPE).

A CPE, surgida na cimeira da Haia de 1969, com o objectivo de coordenar alguns aspectos da política externa, apenas se organizou em 1971, na reunião do Luxemburgo, só tendo sido consagrada, no plano jurídico, pelo Acto Único Europeu. Embora esteja fora da competência da CPE a discussão dos problemas da defesa militar, aquela declara-se disposta a coordenar mais estreitamente as suas posições nos aspectos políticos e económicos da segurança e a assegurar as condições tecnológicas e industriais necessárias à segurança dos doze. Na reunião do Conselho de Roma, em Novembro de

1990, a França e a Alemanha manifestaram o desejo de que a união política incluísse «uma verdadeira política de segurança que possa conduzir, a prazo, a uma defesa comum». Finalmente, na conferência de Maastricht, em Dezembro de 1991, os Estados membros da CEE decidem definir e pôr em prática uma política externa e de segurança comum (PESC), incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum. São consideradas ainda as seguintes outras disposições:

- As decisões da União em matéria de segurança que têm implicações no campo da defesa podem ser postas em prática, total ou parcialmente, no quadro da UEO. Em qualquer caso, não afectarão as obrigações que já têm alguns Estados membros em virtude da sua pertença à OTAN;
- Em 1996 o Conselho reverá estas disposições «na perspectiva da definição de uma política de defesa comum»;
- Como anexo, foi assinada uma declaração em que os Estados membros acordam que são susceptíveis de uma acção comum as seguintes áreas:
 - Cooperação em matéria de produção, exportação e controle de armamentos;
 - Operações no quadro da ONU;
 - Intervenções humanitárias;
 - Actuações no quadro da CSCE;
 - Relações com a ex-URSS;
 - Relações transatlânticas;
- É estabelecido o seguinte mecanismo de funcionamento:
 - O Conselho de Chefes de Estado ou de Governo fixa, por consenso, as linhas gerais da PESC;
 - O Conselho de Ministros decide, por unanimidade, se uma questão concreta deve ser ou não objecto de uma acção comum e, em caso afirmativo, quais os domínios em que as decisões complementares serão tomadas por maioria qualificada;
 - Sempre que se adopte o princípio da acção comum, o mesmo Conselho definirá o seu âmbito, os objectivos a atingir, os meios, os procedimentos, as condições e o prazo aplicáveis à sua execução;
 - As modalidades concretas de aplicação de uma acção comum são decididas por maioria qualificada e voto ponderado, devendo estar de acordo, no mínimo, oito países;
 - O Parlamento Europeu é informado e consultado e pode formular recomendações;
 - A Comissão será associada aos trabalhos.

Por outro lado, no âmbito da UEO foi simultaneamente produzida uma declaração em que os Estados membros da União Europeia que ainda não pertencem à UEO são convidados a aderir à mesma ou, pelo menos, a tornar-se observadores. Além disso, os membros europeus da OTAN não pertencentes à União Europeia são convidados a tornar-se membros associados da UEO. Esta declaração é feita tendo em atenção o papel da UEO como componente de defesa da União Europeia e como o instrumento de reforço do pilar europeu da OTAN.

Em resumo, a partir de meados da década de 80 verifica-se um forte revigoramento do processo de integração europeia, traduzido pelo alargamento da Comunidade, pelo aprofundamento da integração económica, pelo relançamento de ideias de integração na área da segurança e defesa e pela introdução de novas dimensões no processo de integração.

3. AS REALIZAÇÕES

Na prática, os passos e as manifestações de uma integração europeia nas áreas da segurança e da defesa têm sido muito incipientes e modestos, ficando muito aquém da grandiloquência da linguagem por vezes utilizada.

De facto, o único domínio em que a ideia de defesa europeia se manifestou com apreciável expressão depois de 1954 foi o da cooperação em matéria de armamentos. Mas a ideia de supranacionalidade tem estado totalmente ausente em tal cooperação, observando-se os processos clássicos da cooperação entre Estados soberanos e juridicamente iguais. A cooperação na área dos armamentos tem-se intensificado a partir de 1980 e tende hoje em dia a assumir um carácter multilateral, sendo essencialmente impulsionada por razões político-económicas, por vantagens operacionais e por complementaridades tecnológicas, que aconselham a congregação de esforços. Mas tem-se defrontado com várias dificuldades, entre as quais avultam a frequente falta de acordo sobre as normas a que devem obedecer os vários tipos de materiais e os conflitos de interesses económicos nacionais.

Uma outra manifestação de uma identidade europeia no domínio da segurança e da defesa verificou-se durante a guerra Irão-Iraque, para garantia da liberdade de utilização das rotas do petróleo e da segurança na circulação no Golfo. Alguns países europeus pertencentes à OTAN enviaram meios militares para a região, colaborando com os Americanos, num esforço comum. Todavia, por razões político-estratégicas, a intervenção foi feita fora do quadro da OTAN, tendo sido, no que respeita aos países europeus, realizada sob a cobertura da UEO. Aliás, em consequência desta experiência, a flexibilidade que a UEO proporciona para intervenções *out of area*, isto é, fora da Europa, quando não é possível ou aconselhável o quadro da OTAN, passou a ser um dos mais fortes argumentos para a revalorização da UEO na perspectiva de um reforço do pilar europeu da OTAN.

Uma terceira manifestação significativa foi a constituição da brigada franco-alemã no âmbito de um ressurgimento do Tratado do Eliseu, de 1963, em especial por constituir a única tentativa de integração militar até ao momento verificada na Europa ocidental, fazendo renascer a ideia de um exército europeu, que constava do projecto fracassado da CED. Todavia, independentemente da modéstia da iniciativa, que tem de ser sobretudo considerada simbólica, a brigada franco-alemã não se identifica, de momento, com qualquer ideia de supranacionalidade. De facto, ela não traduz uma vontade política específica, mas sim a vontade dos Estados Francês e Alemão.

Finalmente, realça-se a intervenção de forças europeias na recente guerra do Golfo e na segurança da área, desta vez claramente sob a égide da UEO, não só no que respeita à cobertura político-estratégica da intervenção, mas inclusive à coordenação das operações navais. Todavia, a mesma guerra do Golfo constituiu uma clara evidência das enormes limitações da Comunidade Europeia como actor internacional de reduzida influência, com dificuldade em exprimir uma vontade comum e sem instrumentos para a aplicar na prática.

4. OS GRAUS E OS MODELOS DE INTEGRAÇÃO²

No âmbito do processo de integração que temos vindo a analisar há que ter presentes os conceitos de *política de segurança comum*, *política de defesa comum* e *defesa comum*, que, frequentemente, a opinião pública confunde. São expressões que traduzem diferenças de natureza e graus de integração crescentes, embora a sua definição não seja pacífica.

A segurança, conceito o mais abrangente de todos, visa sobretudo uma «ordem», assente em equilíbrios, que evite ou atenuie a eclosão de conflitos que ponham em risco essa mesma ordem e que permita controlá-los com os mais baixos custos, no caso de eclodirem. Compreende medidas que podem ir desde o reforço do direito internacional, tendo em vista o desenvolvimento de relações harmoniosas e de procedimentos que permitam a resolução pacífica de diferendos ou disputas, até à protecção do ambiente, ao controle de correntes migratórias maciças e desregradas, à integração de imigrantes, à correcção de assimetrias geradoras de instabilidade político-social, passando pelo controle de armamentos, pela atenuação do risco de proliferação de potências dotadas de armas de destruição maciça e, evidentemente, pela capacidade de uma defesa pela força das armas. Assim, uma política de segurança comum visa: por um lado, uma ordem internacional que atenuie o aparecimento de ameaças externas, de qualquer natureza, aos interesses comuns; em segundo lugar, um equilíbrio interno que torne a sociedade mais harmoniosa e reduza a possibilidade de eclosão de situações de grave instabilidade, capaz de pôr em risco a coesão do conjunto; finalmente, uma capacidade

de defesa e de afirmação pelas armas. Assim, uma política de segurança europeia atinge, necessariamente, uma perspectiva ou carácter de mundialização, obrigando a relações com outros espaços ou potências extra-europeus, e daí a sua ligação à política externa.

Quanto à defesa, embora igualmente multidimensional, envolve sempre uma dimensão militar, que constitui o seu núcleo duro. Preocupa-se, sobretudo, com o fazer face a conflitos que possam vir a exigir uma resposta militar, com vista ao restabelecimento de uma situação de segurança. Consequentemente, uma política de defesa comum implica, necessariamente, uma clara definição dos interesses comuns que devem ser protegidos, se necessário pela força das armas, e das possíveis ameaças a esses interesses, a percepção de aliados e de adversários e a disponibilidade de uma estrutura militar, mais ou menos integrada, mas, no mínimo, com canais de comando e controle bem definidos, adequada postura e articulação estratégica, capacidade de sustentação em operações e unidade de doutrina, mas sem se identificar, necessariamente, com um conceito de supranacionalidade.

No caso de uma defesa comum, verifica-se uma integração dos aparelhos militares para a formação de umas forças armadas europeias, com comando próprio, homogêneas no que respeita a organização, equipamento e doutrina e obedecendo a uma vontade política própria, supranacional. As forças de segurança e militares nacionais podem, quando muito, subsistir apenas para a garantia da ordem pública ou para preservação de interesses exteriores e independentes do quadro comunitário.

Quanto às fórmulas de integração europeia no âmbito da segurança e defesa, podem ser encarados, conceptualmente, variados modelos, de acordo com a dimensão geopolítica dessa integração, com o seu conteúdo militar e com a expressão político-jurídica que assuma.

No que se refere à *dimensão geopolítica*, pode-se visar uma defesa estritamente europeia ou totalmente autónoma, interessando e envolvendo apenas um dado espaço europeu e, consequentemente, dissociada e independente do Atlântico Norte e de qualquer outra área geopolítica exterior àquele espaço, ou visar uma defesa europeia num quadro euro-atlântico, inscrevendo-a, portanto, como sucede hoje em dia, num espaço geopolítico mais vasto, mas em que os actuais membros europeus assumiriam uma única voz, constituindo o pilar europeu de uma aliança equilibrada; finalmente, pode-se visar uma defesa europeia à escala mundial, com capacidade de protecção dos interesses europeus não apenas no espaço europeu, mas onde quer que estes se joguem, o que equivale à concepção de uma Europa superpotência, com interesses, responsabilidades de segurança e capacidade de intervenção à escala mundial.

Quanto ao *conteúdo militar* da defesa, pode-se considerar que a integração respeita apenas às forças convencionais ou que abrange também os meios nucleares, o que não traduz somente uma diferença de grau de poder militar, mas acarreta profundas consequências de natureza estratégica. No caso de uma defesa comum apenas ao nível das forças convencionais, as armas

nucleares existentes manter-se-ão na dependência dos poderes nacionais, ou seja, hoje em dia, da França e da Inglaterra. Tratar-se-ia de uma fórmula extremamente precária para uma verdadeira identidade e coesão europeias: por um lado, a sobreposição de uma defesa convencional comum com defesas nucleares nacionais cria dificuldades insanáveis no âmbito da estratégia militar; por outro lado, a clara distinção entre potências de «primeira e de segunda categoria» acarretaria uma transferência para o seio da Europa de situações de hegemonia que se criticam à Aliança Atlântica, geradoras de tensões e suspeições comprometedoras de uma verdadeira unidade europeia. Mas, por outro lado, uma defesa que englobe o nível nuclear afigura-se de realização muito difícil: mesmo admitindo a adesão da França e da Inglaterra ao sistema, implicaria não só um esforço armamentista nuclear dificilmente aceite, no horizonte temporal previsível, pela opinião pública europeia, como arrastaria certamente a Alemanha a integrar-se no processo nuclear, ao arrepio das preocupações que dominaram os últimos quarenta anos, o que poderia produzir efeitos desestabilizadores capazes de comprometerem qualquer tipo de união europeia. Por outro lado, a ser considerado um quadro geopolítico euro-atlântico, a integração também do nível nuclear exigiria que a França alterasse a sua postura em relação à OTAN, regressando ao seio da mesma.

Relativamente à *forma político-jurídica* que pode assumir uma defesa europeia, esta pode ser de três tipos, de acordo com o grau de integração política alcançada: ou supranacional do tipo federal, no caso de se encarnar num órgão que realize a unicidade da soberania europeia, ou supranacional do tipo confederal, se deixar subsistir as soberanias nacionais, ou, finalmente, intergovernamental, aparentemente sob a forma de uma aliança clássica entre Estados soberanos e juridicamente iguais, mas que disponha de uma organização político-militar permanente, do tipo da da OTAN, e dotada de sistemas de comando e de forças com uma doutrina, equipamentos fundamentais e logística comuns.

O modelo para que se tende, no âmbito da segurança e defesa, com o processo de integração em curso está longe de se encontrar claramente definido. A concepção mais radical vê a OTAN essencialmente como instrumento de uma tutela dos EUA sobre a Europa. Por conseguinte, deseja ou prevê o fim da Aliança Atlântica ou, pelo menos, da sua organização permanente, isto é, da OTAN, e considera que a unidade da Europa exige que esta disponha de uma capacidade verdadeiramente autónoma no domínio militar, por forma a impedir interferências indesejáveis nos assuntos europeus. Para o efeito, a UEO deve evoluir no sentido de se tornar o braço armado da Europa, com forte capacidade nuclear, e de se integrar na União Europeia.

Todavia, as linhas políticas até ao momento dominantes apontam para uma defesa euro-atlântica que preserve a OTAN, num quadro político-jurídico renitente às concepções supranacionais mais estremes e com um conteúdo militar ainda a definir, mas com fortes reservas a um esforço integrado no domínio dos sistemas de armas nucleares.

5. ALGUMAS PERSPECTIVAS

A economia do presente texto não permite que, como seria desejável, se proceda a uma análise do novo quadro político-estratégico mundial e potenciais tendências da sua evolução, com o qual um processo de integração europeia, no domínio da segurança e defesa, deverá ser coerente e consistente. Nele assumem especial relevância fenómenos como o desaparecimento do bloco de Leste e a desagregação da potência que o polarizava e o descrédito da ideologia que o cimentava; a crise que os EUA atravessam e a sua consequente retracção estratégica; a reunificação da Alemanha; a evolução geo-estratégica e sócio-cultural em curso na parte sul da bacia do Mediterrâneo e no Médio Oriente; a emergência da parte norte da bacia do Pacífico como um poderoso centro geopolítico; as novas dimensões da segurança, que vão desde a preservação do ambiente ao narcotráfico. Mas julga-se conveniente proceder, no mínimo, a uma listagem das circunstâncias favoráveis e das potenciais dificuldades relacionadas com o processo de integração europeia, no âmbito da segurança e defesa, para se ajuizar dos prováveis horizontes dessa integração e dos seus prospectos de sucesso.

Entre os factos ou situações que favorecem um aprofundamento da integração europeia, no domínio da segurança e defesa, salientam-se os seguintes:

- A dinâmica actualmente existente, geradora de optimismos e de novas iniciativas e com efeitos catalíticos dos vários domínios entre si;
- A diminuição do empenhamento americano na Europa, devido ao fim da «guerra fria», que aconselha aos Europeus um esforço acrescido e uma maior conjugação de esforços na área da segurança e defesa para compensação daquele menor empenhamento;
- A hipótese de um desaparecimento, a prazo, da Aliança Atlântica, em virtude de uma possível evolução no sentido de uma percepção de inexistência de ameaças comuns à Europa e à América do Norte e da falta de vontade política para se correrem riscos comuns;
- Em virtude do novo quadro estratégico, a previsão de intervenções *out of area*, em regiões fora da área coberta pela OTAN e onde, por razões de ordem político-estratégica, esta entenda que não deve intervir;
- Dada a reunificação da Alemanha, a prudência de, em especial pela via da segurança e defesa, melhor se garantir o *desideratum* formulado por T. Mann em 1945: «É preciso que exista uma Alemanha europeia para que não haja uma Europa alemã.»;
- A significativa redução dos níveis de forças militares, inclusive na Alemanha, em consequência dos acordos CFE.

Por outro lado, são variados os fenómenos frenadores da integração no âmbito da segurança e defesa. Entre aqueles apontam-se os seguintes:

- A subsistência da OTAN, organização estruturada, desenvolvida, experimentada, de eficiência comprovada e inspiradora de confiança, o que,

naturalmente, dificulta sobremaneira a criação de qualquer outra organização de idênticas características no seio da Europa, e que se traduziria sempre numa duplicação de esforços e numa potencial fonte de atritos com a OTAN;

- Em consequência do fim da «guerra fria», a ausência de uma ameaça polarizada, evidente, premente e perigosa e a sua substituição por riscos variados, difusos, de difícil caracterização e multidireccionais, em relação aos quais os vários Estados membros têm percepções, sensibilidades, interesses e posturas muito diferenciados, o que dificulta gravemente ou impede a mobilização de vontades e a convergência de atitudes e de esforços, mesmo ao nível exclusivamente europeu;
- O facto de, apesar de algumas correntes em contrário, ser dominante aquela que deseja a manutenção de uma significativa presença americana na Europa, não apenas pelo seu significado militar, mas como a mais segura protecção contra o risco de revivescência do tradicional jogo europeu entre o Reino Unido, a França, a Alemanha e a Rússia, para assegurar equilíbrios e contrariar tendências hegemónicas, revivescência essa que aniquilaria qualquer ideia de integração europeia. Ora essa presença protectora e arbitral acarreta, inevitavelmente, uma certa tutela dos EUA sobre a Europa no campo da segurança e defesa, mas com reflexos também noutros domínios, proporcionando-lhe mais flexibilidade um diálogo a dezasseis do que a dois;
- A provável tendência para uma evolução da OTAN, impulsionada mais ou menos discretamente pelos EUA, no sentido de aquela se tornar como que o «braço armado» da CSCE, o que asseguraria aos EUA uma capacidade flexível de intervenção e de tutela na problemática da segurança de toda a Europa, à luz dos interesses americanos, e esvaziaria qualquer outro esforço de organização de uma segurança europeia;
- A fluidez actual das fronteiras da Europa, em consequência da queda do muro de Berlim e da derrocada do que significava, originando-se vários e contraditórios conceitos de Europa, o que contraria fortemente qualquer esforço de integração, em especial no domínio particularmente sensível (e que exige grandes e profundas «certezas») da segurança e defesa;
- O inevitável alargamento das CE, o que, naturalmente, dificultará qualquer esforço de aprofundamento, tanto mais que os novos Estados que, provavelmente, ingressarão na UE a curto prazo têm, no âmbito da segurança e defesa, posturas e uma tradição histórica específicas e muito diferenciadas das dos restantes Estados da Europa ocidental;
- Os desajustamentos na composição e na geografia das várias organizações interessadas na problemática da integração da segurança e defesa europeia — os 16 da OTAN, os 9 da UEO e os 12 da UE e os 48(?) da CSCE —, o que, evidentemente, dificulta ou impede absorções ou meros interfaces e, consequentemente, aprofundamentos significativos;

- O vigor do fenómeno nacionalista não só a leste, mas também a oeste, agravado com a ausência de uma política comunitária que permita enfrentar de forma coerente e não apenas casuística a problemática dos direitos humanos, dos direitos das minorias e do direito à autodeterminação na Europa, situação que pode conduzir a graves cisões no seio da Europa comunitária, como as questões croata e eslovena já deixaram antever;
- Eventualmente, alterações significativas nas forças políticas dominantes de alguns Estados-chave da Europa comunitária, na sequência de futuras consultas eleitorais, e que podem originar inversões ou congelamentos no processo integrativo actualmente em curso.

Em face deste quadro, é de admitir que, no horizonte previsível, os progressos no sentido de uma maior integração europeia no âmbito da segurança e defesa serão, nas hipóteses mais optimistas, relativamente modestos. Crê-se que tais progressos incidirão, fundamentalmente: no âmbito da política de armamentos e das indústrias de defesa; num reforço da coordenação de políticas de defesa, mas no quadro clássico da cooperação intergovernamental no seio de uma aliança sem expressão supranacional; em aperfeiçoamentos na estrutura, implantação e dimensões geográficas da UEO que lhe permitam desempenhar, com razoável eficácia, um papel de interface entre a UE e a OTAN e a coordenação de intervenções europeias *out of area* da OTAN, mas ao mesmo tempo numa perspectiva de racionalidade económica que evite duplicações de estruturas e de sistemas de forças (por exemplo, recurso ao conceito de «duplo chapéu» para os sistemas de forças; transferência da sede da UEO para Bruxelas, com pessoal dos vários Estados membros em regime de dupla colocação na UEO e na OTAN; estabelecimento de uma estreita cooperação entre o Conselho e o secretariado-geral da UEO; desenvolvimento de uma maior cooperação entre a Assembleia da UEO e o Parlamento Europeu, etc.). Em qualquer caso, de acordo com a experiência histórica, o sentido e o ritmo da integração europeia dependerão, de forma decisiva, do estado das relações franco-alemãs, da posição dos EUA, única superpotência, em relação à Europa e, finalmente, do resultado, nos vários países interessados, dos processos de ratificação do Tratado de Maastricht.

6. A POSIÇÃO DE PORTUGAL

Portugal, membro fundador da OTAN, tem assumido uma posição marcadamente atlântica, contrariando as teses favoráveis a uma defesa estritamente europeia e advogando a segurança e defesa europeia no quadro, mais vasto, transatlântico. Neste contexto, Portugal tem considerado que a OTAN continua a ser a estrutura fundamental da segurança e defesa europeia, sendo para o efeito indispensável a manutenção não só de uma estreita colabora-

ção entre europeus e norte-americanos, mas também da presença de forças militares americanas significativas na Europa, incluindo sistemas nucleares.

Mas Portugal aderiu à UEO pouco depois da sua adesão às CE e tem participado activamente no esforço de revitalização daquela. Tem-se manifestado favorável a um reforço da «voz» e da capacidade europeias em questões de segurança e defesa, mas sob formas que não afectem a coesão da OTAN e, pelo contrário, a melhorem, no quadro de um reforço do pilar europeu da OTAN. Neste contexto, e na perspectiva mais vasta da integração europeia, no âmbito da segurança e defesa, Portugal tem advogado uma aproximação progressiva e pragmática, prudente e flexível. No que se refere à UEO, tem considerado que, numa primeira fase, esta deve colocar-se em condições de desempenhar um eficaz papel de interface entre a UE e a OTAN. Tal requer, no mínimo, por um lado, o alargamento da UEO, por forma que os seus membros coincidam, pelo menos, com os da UE e, por outro lado, que se eliminem ou atenuem significativamente as dificuldades de contacto e de troca regular de informações da UEO, quer com a OTAN, quer com a UE.

Crê-se que esta posição é a que melhor serve os interesses nacionais. Independentemente de outras razões, é o quadro transatlântico que coloca Portugal em posição charneira e de arco de ponte (contrariando o risco de uma situação periférica, marginal, que se verificaria numa perspectiva estritamente europeia) e, por outro lado, integra todo o território nacional num mesmo contexto estratégico, reforçando a coesão nacional e atenuando o desenvolvimento de forças centrífugas entre o continente e as regiões autónomas, particularmente a dos Açores.

Finalmente, no âmbito da defesa nacional, Portugal tem interesses específicos extra-europeus, como acontece com as perspectivas promissoras que se abrem nos antigos territórios ultramarinos relativamente à cooperação no domínio militar e com algumas questões do âmbito da região em que se inscreve. Tal significa que a defesa nacional não se esgota no contexto europeu.

25 de Fevereiro de 1992.