
ARQUITECTURA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Intervenção de Sua Ex.^a o Ministro da Defesa Nacional na Sessão de Encerramento do Seminário que teve lugar no IDN, em 15 e 16 de Fevereiro de 1996, subordinado ao tema A Conferência Intergovernamental de 1996.

Sumário:

O autor faz uma reflexão sobre os diferentes temas que constituem a agenda da Conferência Intergovernamental, na perspectiva particular da emergência e do desenvolvimento de uma identidade europeia de segurança e defesa.

É a revisão do Tratado da União Europeia que está em causa e que tem por fim avaliar o papel, a estrutura e os métodos de funcionamento da União, além de discutir as mudanças institucionais necessárias a um futuro alargamento da UE.

Na última parte do artigo faz-se uma análise das relações institucionais entre a UE, a UEO e a NATO, referindo nomeadamente a opção defendida pelo Governo Português que passa, sem qualquer reserva, pela revitalização da Aliança Atlântica.

António Vitorino

ARQUITECTURA EUROPEIA DE SEGURANÇA E DEFESA

1. Dada a natureza do tema, pareceu-me apropriado inverter a ordem natural das coisas, partindo do apocalipse e deixando o génesis para a parte final da exposição. Com efeito, ocorre-me estabelecer um paralelismo entre aquilo que se pode considerar o fim simbólico do «Século das Luzes», representado pelo terramoto que atingiu Lisboa em 1755, e o cenário com que a Europa actual se confronta. Então, como agora, a incerteza impera.

2. Cinco anos após a Guerra Fria ter sido dada como clinicamente morta, com uma certidão de óbito devidamente passada por Washington e Moscovo – no momento em que decidiram deixar de se constituir como alvos nucleares recíprocos –, torna-se evidente que as esperanças então criadas de uma nova ordem mundial, baseada em valores democráticos que fossem universalmente partilhados, cederam lugar a sentimentos bem mais negativos. O conflito na ex-Jugoslávia, as guerras na periferia da Rússia, o intrinsecamente instável processo de reconstrução política e económica da própria Rússia, bem como, se quiserem, a ocidente, a aparente incapacidade de se definir uma política europeia de defesa comum – são tudo dados que reforçam os argumentos daqueles que partilham, com algum fundamento, esse pessimismo.

3. Breves anos após a destruição de Lisboa, o entusiasmo de Leibnitz – para quem vivíamos então no «melhor de todos os mundos possíveis» (o que talvez ainda seja verdade...) – era ironizado por Voltaire, na sua obra «Candide», onde referia a necessidade de virarmos antes as costas aos problemas do mundo e de «cultivarmos o nosso jardim». Esta não será, todavia, uma alternativa razoável para as tarefas que hoje temos pela frente. Os argumentos mais pessimistas, por muito válidos que pareçam ser, não deverão impedir-nos de ver, como no passado, o caminho em frente, e as possibilidades que, mesmo assim, se oferecem aos europeus de erguerem uma nova Europa da segurança. A incerteza não gera necessariamente instabilidade; pode mesmo trazer-nos

novas e acrescidas oportunidades. Os desafios que hoje enfrentamos, e que enquadram a revisão do Tratado da União Europeia, derivam justamente do fim da Guerra Fria e da necessidade subsequente de se reconsiderar o papel, a estrutura e os métodos de funcionamento da União.

4. A CIG pretende não só avaliar o funcionamento do Tratado, como também discutir as mudanças institucionais necessárias a um futuro alargamento da União, o que significa abraçar uma perspectiva dinâmica e optimista. Não se encontra, todavia, definido até onde se irá na discussão dessas questões institucionais. Parece-nos inevitável que, após a CIG, nos confrontemos com uma série de questões políticas prementes, nomeadamente as questões relativas à união monetária e ao encetar de negociações para o alargamento. Além disso, a Política Agrícola Comum e os fundos estruturais e as fontes de financiamento da União – que não fazem igualmente parte da agenda da Conferência – são reconhecidas como áreas políticas centrais que terão também, eventualmente, de vir a ser revistas e reanalisadas à luz dos objectivos do alargamento.

5. Todos estes elementos contribuem para o quadro em que terá lugar a CIG. Outro factores há que são igualmente cruciais para o debate em curso, e mais directamente relacionados com as nossas preocupações particulares nos domínios da segurança e da defesa. À cabeça deles notaria o Artigo J.4 do Tratado, relativo à execução da política externa e de segurança comum, que prevê a sua revisão na próxima Conferência. O que implicará a redefinição das relações institucionais entre a União Europeia, a União da Europa Ocidental e a NATO. O futuro da UEO, as suas relações com a União e, conseqüentemente, o papel da própria NATO numa nova arquitectura europeia, constituirão elementos de um dossier que será, decerto, um dos de negociação mais complexa da CIG (como consta, aliás, das conclusões deste Seminário).

6. Assentemos à partida, e por razões metodológicas, o objectivo estratégico que os europeus deverão seguir neste exercício. Penso que deva ser o de constituir um pilar europeu de defesa, adaptado ao novo ambiente de segurança, e que permita a continuação do processo de integração europeia. Será esta, no fundo, a questão fundamental subjacente aos trabalhos da CIG neste domínio.

7. Mas onde será formado esse pilar? Como? Quando? Mantendo uma UEO autónoma? Integrando-a aceleradamente na União, fazendo desta o pilar

Europeu no domínio da segurança? Ou emergirá ele, esse pilar, no quadro da própria Aliança Atlântica, utilizando então algumas das virtualidades demonstradas já pela UEO?

8. Permitam-me que faça aqui, antes de entrar na substância da própria Conferência, um pequeno desvio, para sublinhar alguns aspectos relevantes para esta discussão. Primeiro que tudo, dois dados salientes que não deixarão de influenciar o desenrolar da CIG:

- a. Por um lado, *os desenvolvimentos na Bósnia para a implementação dos Acordos de Paz*. A operação «Joint Endeavour», na qual estamos envolvidos com um milhar de homens (a primeira vez, desde 1918, que forças portuguesas estão empenhadas num teatro europeu), constitui a primeira operação terrestre na história da NATO, a primeira fora da sua área de responsabilidade, e também a primeira operação conjunta envolvendo países do centro e leste europeu, incluindo a Rússia. Esta operação virá previsivelmente a ter implicações directas, e indirectas, não só no processo de alargamento da Aliança como, também, no papel desta organização numa nova arquitectura de segurança na Europa.
- b. Por outro lado, e em paralelo, *as profundas transformações internas da Aliança*, de que os resultados da recente cimeira entre os Presidentes Clinton e Chirac são prenúncio. Há dois anos atrás, um hipotético regresso da França à estrutura militar da NATO seria matéria apropriada para uma obra de ficção sem grandes ambições literárias, ou, no limite, para algumas piadas de gosto duvidoso... Hoje, trata-se de uma hipótese que muitos julgam inevitável. É assim possível que, ainda antes de a Aliança se alargar para leste, vejamos a França, e eventualmente a Espanha também (sobretudo desde que o Secretário-Geral da NATO é um espanhol), dentro de uma estrutura militar *renovada*.

9. Com tudo isto torna-se inegável também, mesmo para os europeístas mais convictos, o lugar central da NATO numa nova arquitectura europeia. Para a UEO sobra o difícil papel de ter de se adaptar à nova situação, daí influenciando, ainda que indirectamente, as discussões na CIG. E se bem que a aproximação francesa e espanhola às estruturas da NATO dê maior credibilidade a esse cenário de centralismo, a Aliança não poderá, por seu lado, ignorar a UEO. Daí que um elemento fundamental deste quadro seja, de facto, o da relação futura entre as duas organizações.

10. A *relação NATO-UEO* viveu sempre alguns problemas conceptuais, e variadíssimos problemas práticos. O facto de hoje haver contactos institucionais ajuda a manter a aparência de uma relação sã e estável. Mas a relação em si, sejamos realistas, não parece estar a caminhar num sentido propriamente construtivo. A tentativa de se querer que um «mau casamento» resulte está a afectar todos os intervenientes que, para cúmulo dos seus «pecados», são na realidade mais do que dois... Ao querer demonstrar fidelidade à outra parte, cada organização pode inibir o seu próprio desenvolvimento. E, como é costume neste tipo de situações, a decisão de «procriar» acabou por sublinhar incompatibilidades subjacentes, em vez de resolvê-las...

11. Na verdade, a relação tem sido problemática desde o seu início, construída em torno de uma mistura – por vezes hábil, por vezes menos hábil – de *ambiguidade*, de *assimetria* e de um certo *condicionalismo*, o que acaba sempre por gerar desconfiança.

12. Em Maastricht alcançou-se um compromisso quanto ao caminho em direcção a uma futura defesa europeia. Embora o Tratado constituísse um projecto a longo prazo, que seria avaliado em 1996, criou-se desde logo uma grande ambiguidade ao se ligar a criação de uma defesa europeia ao fortalecimento da NATO.

13. O significado e o alcance da função fortalecedora da UEO permanecem, todavia, tão obscuros hoje quanto em 1991. Fortalecer o pilar europeu da NATO pode não requerer, à partida, nada de particular da UEO. Embora o progresso em direcção a uma defesa europeia possa ser mensurável, o mesmo não poderá dizer-se do fortalecimento da Aliança Atlântica: nada existe que possa mediar a forma como a UEO estará a fortalecer a NATO. Pelo contrário, chegámos a uma situação bizarra onde, para que a UEO possa efectivamente fortalecer o pilar europeu da Aliança, é a Aliança que terá primeiro de fortalecer a própria UEO!

14. Entretanto, o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa é frequentemente justificado em termos do velho debate sobre «burden-sharing» – os europeus a deverem ser vistos a fazer claramente «mais», por forma a aliviar os ressentimentos americanos pelo seu fardo «injusto». Mas ao se fazer «mais» num contexto extra-Aliança, criam-se novos ressentimentos intra-Aliança, não só dos EUA, por não se considerarem por

vezes suficientemente consultados (a reacção negativa à criação das Euroforças constitui exemplo recente), mas também de outros aliados, não-membros da UEO, por uma sua eventual marginalização.

15. Tentemos clarificar. O coração da UEO está naturalmente virado para a União Europeia, não para a NATO. De acordo com o Tratado da União Europeia, a UEO faz inequivocamente parte do desenvolvimento da União Europeia. Sob o impulso inicial da Presidência portuguesa da UEO, no primeiro semestre do ano passado, esta tem-se concentrado no desenvolvimento das suas capacidades operacionais, a fim de poder actuar pela UE, caso esta o solicite. A relação da UEO com a NATO torna-se, assim, secundária, tendo a velha ligação criada pelo Tratado de Bruxelas Modificado sido definitivamente ultrapassada. Vista de uma perspectiva da UEO, a relação com a NATO constitui, sobretudo, uma questão política e declaratória, e de carácter prático apenas na medida em que a Aliança poderá providenciar-lhe meios e capacidades operacionais.

16. A relação da NATO com a UEO foi, por outro lado, sempre dominada por uma certa «ansiedade» – justamente a de a atracção da UEO pela União Europeia poder tornar-se irresistível. A NATO seria então enfraquecida, tanto política como militarmente, pela diminuição do compromisso aliado, caso a UEO desenvolvesse as suas capacidades próprias para a gestão de crises. O apoio da NATO à UEO foi sempre dificultado pela concreta definição de condições: complementariedade, transparência, forças «separáveis mas não separadas», não-duplicação de estruturas militares,... A Cimeira de 1994 pretendeu demonstrar um avanço prático significativo no apoio da NATO ao desenvolvimento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa, mas é evidente que as condições apegadas a esse apoio não têm facilitado o processo.

17. Em consonância com o objectivo de reforçar o seu pilar europeu, a NATO decidiu então estudar formas de desenvolver e adaptar as suas estruturas políticas e militares. Disponibilizou-se, também, a ceder capacidades e meios colectivos para operações que a UEO decida levar a cabo no âmbito de uma política externa e de segurança comum. E apadrinhou, neste contexto, a iniciativa de estabelecer quartéis-generais multinacionais, destinados ao comando e controle de forças conjuntas em operações de manutenção da paz – as chamadas «CJTFs» iniciativa que surgia como um *deus ex-machina* que

poderia desbloquear as dificuldades práticas que a UEO enfrenta nas suas relações com a NATO.

18. A consequência disto tudo não terá sido tanto uma rivalidade entre as duas organizações (e ainda bem que não foi), mas mais um sentimento mútuo e vulnerabilidade, onde cada uma acaba por ter a capacidade de, a prazo, frustrar as ambições de outra.

19. Se é verdade que a NATO não tem largado mão da sua atitude condicionalista para com a UEO, também esta não deixou de tentar desenvolver uma «postura de força» adequada às suas necessidades, sem grandes preocupações quanto a se com isso está a «fortalecer» ou não a NATO, como previa o Tratado de Maastricht. Fazemos uma tentativa de demonstração:

- a. Por um lado, a criação das Euroforças tem afectado o cuidadoso equilíbrio que a UEO alcançara desde 1991. Estão a criar-se novas forças, primordialmente para cumprir uma vocação europeia. O velho princípio de ser a NATO a manter a «coerência operacional» dos aliados começa a perder, pelo menos, a sua exclusividade, com um gradual afastamento da UEO desse difícil equilíbrio entre objectivos europeus e atlânticos, e a revelar, de facto, a sua orientação «despudoradamente» europeia;
- b. Por outro lado, tem também emergido um certo realismo no debate sobre o potencial militar europeu. A experiência na ex-Jugoslávia serviu para sublinhar as limitações das capacidades militares da UEO, limitações essas que não irão desaparecer a médio prazo. Não há hoje nenhum país europeu na posição de poder aumentar as suas despesas com defesa, a um ponto que lhe permitisse criar uma capacidade efectiva de intervenção. É por isso consensual, embora não o seja declarado, que não poderá haver uma movimentação militar de envergadura sem o apoio dos Estados Unidos.

20. Continuamos, entretanto, numa posição desprovida de «alma», onde a relação NATO-UEO parece quase depender do desenvolvimento do conceito de forças conjuntas e combinadas. Foi tanto o capital político investido nesta iniciativa durante a Cimeira de 1994, que o seu hipotético falhanço iria convencer muitos de que seria a própria relação entre a NATO e a UEO a ser posta em causa.

21. Uma realidade incontornável é a de que a UEO, sem uma estrutura militar integrada e sem forças directamente sob seu comando, mas com um mandato ministerial que a autoriza a intervir em operações humanitárias e de gestão de crises, tem inevitavelmente de olhar para a NATO como fonte privilegiada onde ir buscar os meios de que virá a necessitar caso deseje afirmar-se como componente de defesa da União.

22. Mas como irá desenvolver-se o debate na CIG sobre o futuro desse componente? Será talvez altura de eu voltar ao tema central deste Seminário e de descrever, em traços gerais, as posições em confronto. E são basicamente três, como já foi sublinhado:

- a. A primeira, defendida exclusivamente pelo Reino Unido, manteria a relação institucional entre a UE e a UEO tal como definida no Tratado de Maastricht;
- b. A segunda, defendida pelos Países Baixos e pela Itália, aponta para a integração plena da UEO na União. A CIG ultrapassaria, assim, a situação criada em Maastricht, substituindo-a por um único quadro institucional para a segurança e defesa dos «Quinze». Isto levaria à anulação do Tratado de Bruxelas Modificado e à dissolução da UEO na União Europeia. Esta opção terá poucas hipóteses de se ver concretizada a médio prazo, não só porque teria a oposição de se ver concretizada a médio prazo, não só porque teria a oposição frontal do Reino Unido (mesmo que seja um governo trabalhista que venha a suceder aos conservadores), mas também porque seria quase impossível levar os países «neutrais» membros da União a assumirem os compromissos de defesa que emergiriam de uma tal fusão;
- c. Fica-nos a terceira opção, defendida pela maioria dos Estados-membros, embora com algumas «nuances» entre eles, que é a de se estreitar a ligação entre a União e a UEO, através de acções de convergência, na perspectiva, então, de uma integração da UEO. Por ser a *opção defendida por Portugal*, permitam que me alongue um pouco sobre ela.

23. Qual é, então, dentro do quadro geral desta opção, o objectivo que Portugal deverá prosseguir? Por um lado, *o reforço do relacionamento da UEO com a União*, dando corpo à dimensão da UEO como componente de defesa da União e *providenciando-lhe as capacidades e os meios operacionais* que lhe garantam uma efectiva dimensão não só de segurança mas, também, militar. Por outro lado, e ao mesmo tempo, *harmonizar as duas instituições*, por forma a

dar continuidade de acção às decisões tomadas na União que tenham implicações no domínio da defesa, no âmbito das chamadas «missões de Petersberg», – o que representaria já, no fundo, uma efectiva coordenação operacional entre a UEO e a União, desde que a sua correspondente execução competisse à UEO.

24. Mas qualquer que seja o quadro escolhido, haverá sempre dois princípios a preservar:

- a. Um, *a manutenção do processo de decisão intergovernamental*, no âmbito do 2.º Pilar. É sobre os governos que deverá recair a responsabilidade pela tomada de decisões relativas à paz ou à guerra. De que outra forma poderíamos justificar perante as nossas opiniões públicas decisões sobre o empenhamento de forças militares?
- b. O outro, *a preservação da regra do consenso*, como base de decisões, também no âmbito do 2.º Pilar. Não se poderia tão-pouco entender que decisões que pusessem em risco a vida de soldados fossem alcançadas através de simples voto maioritário. Neste ponto tem surgido o argumento de que a regra de consenso poderia funcionar como obstáculo à capacidade de a UE agir em determinadas situações, na execução da sua política externa comum, como, por exemplo, o emprego de meios em missões humanitárias ou de gestão de crises. É justamente por este argumento poder merecer alguma validade que se poderia eventualmente considerar a fórmula de «*abstenção positiva*», como maneira de evitar bloqueios na tomada de decisões no seio da União.

25. Enquanto não for estabelecida uma política comum de defesa ou uma defesa comum europeia (e estamos ainda longe destas metas estabelecidas em Maastricht), o que pressuporia também a alteração substantiva e radical do papel e da natureza da NATO, estas duas regras básicas do processo de decisão não poderão ser dispensadas. De qualquer forma, importa reiterar aqui que o Governo Português defende, sem qualquer reserva, a revitalização da Aliança Atlântica, seja qual for o cenário futuro que venha a verificar-se no âmbito europeu.

26. Sem querer entrar no campo da futurologia, para a qual não tenho nenhuma aptidão especial, poderei contudo afirmar com alguma segurança que a via que a CIG irá escolher será a de uma convergência entre a UEO e a UE, mas a longo prazo, reconhecendo, ao mesmo tempo, que não existem presen-

temente as condições políticas objectivas que permitiriam já um avanço, significativo e imediato, naquela direcção. As questões militares e de defesa continuarão, assim e por ora, a ser da responsabilidade da UEO, e a União continuará a tratar de questões de segurança no âmbito da PESC.

27. Gostaria, por último, de referir dois aspectos que também me parecem importantes. Um, *a necessidade de se coordenar os processos de alargamento da União e da NATO*, ao menos sob o signo da concepção política. Compreende-se a posição de alguns países de quererem ver esses processos apenas como paralelos, mas eles afiguram-se-me como interligados. É óbvio que quem faça parte das duas organizações, como é o caso de Portugal, não poderá deixar de comparar e de medir os dois alargamentos, e de se posicionar em função das consequências que cada um deles venha a ter.

28. O outro aspecto, o facto de que tal coordenação permitiria definir, ao mesmo tempo, não só o papel futuro da UEO como, sobretudo, *o lugar da Rússia perante as estruturas de segurança europeia*. A Rússia constitui, sem dúvida, um dos dois factores fundamentais para a estabilidade europeia e, indiscutivelmente, aquele que representa a maior incerteza e, como provavelmente será reforçado no decurso deste ano, o maior desafio também, para uma nova Europa da segurança.

29. Daí (e sobretudo se, como esperamos, forem bem sucedidas as operações conjuntas no quadro da IFOR), não ser descabido contemplar-se a eventualidade de um acordo NATO-Rússia, que promova novos mecanismos formais de consulta e relegue para plano secundário a hipótese de veto, com ou sem direito, a futuros alargamentos. Digamos que a definição de um caminho futuro, além de atender ao posicionamento norte-americano perante a Europa (uma questão-chave da nossa segurança colectiva), terá de se considerar os interesses vitais de Moscova. Alguns considerarão isto uma manifestação primitiva de «Realpolitik»; eu diria apenas que se trata de escutar a voz da razão.

30. Deverá assim afirmar-se, sem ambiguidades, a necessidade de fortalecer as relações entre as estruturas de segurança europeia e a Federação Russa. Mas, ao mesmo tempo, tornando claro que essa complementaridade não se baseia, obrigatoriamente, numa identidade de interesses.

31. Para terminar, o cinismo de Voltaire, procurei demonstrá-lo, não seria hoje justificado. O mundo não é nem perfeito, nem algo que devamos ignorar. O mundo é aquilo que é. Assim também o panorama de uma Europa da segurança não é nem um mundo ideal, sem crises ou guerra, nem constitui um problema insolúvel a merecer apenas a nossa piedosa indiferença.

32. Um escritor e cientista norte-americano, Alan Lightman, colocava uma curiosa questão, numa obra intitulada «Os Sonhos de Einstein», que reproduzo: «Considerem um mundo no qual a causa e o efeito são erráticos. Por vezes, a causa precede o efeito, outras vezes o efeito precede a causa. Ou talvez a causa resida sempre no passado, enquanto o efeito reside no futuro. Mas passado e futuro estão interligados». É bem verdade que o futuro da Europa constrói-se no tempo presente, mas não será menos verdadeiro sustentar-se que seria insensato ignorarmos as lições do passado.

33. Uma nova Europa não será fruto do nada: ela irá nascer dos esforços que em conjunto pusermos na sua construção. E o mundo em que vivemos hoje constitui também um desafio à nossa capacidade de reequacionar as instituições que no passado promoveram a nossa segurança e que permitiram o desenvolvimento económico da Europa Ocidental e o desenvolvimento político, em suma, dos valores da liberdade e da democracia, que constituem a matriz do nosso modelo civilizacional do qual, enquanto geração, somos os principais beneficiários.

António Vitorino