

## A Arquitectura de defesa europeia\*

Permitam-me que comece pelo óbvio. A Europa, seja como for que se marquem as suas fronteiras, já não é o centro do mundo. Todos o sabemos, pelo menos desde há meio século, mas a cómoda protecção da paz atómica evitou-nos ter de enfrentar certas consequências menos  *fáceis desse facto*. O mundo bipolar estava feito à nossa medida. A confrontação entre a bondade democrática e o mal totalitário, entre o bem-estar e uma vasta miséria humana e, nos últimos anos, entre uma força relativa e uma relativa fraqueza, garantia o nosso lugar no lado bom da História. Durante esse período, as nossas defesas convencionais estavam reforçadas por tropas transatlânticas. Mais importante, o centro estratégico do confronto diminuía o fardo orçamental dos países europeus: embora os  *Pershing* estivessem instalados em solo alemão e muitas cidades europeias caíssem no raio de acção dos mísseis soviéticos de alcance intermédio, as armas nucleares intercontinentais desempenhavam um papel decisivo.

Largamente financiado pelas duas grandes potências, o equilíbrio do terror não só limitava os riscos de guerra, como favorecia prudentes compromissos centristas na política interna; moderou as opiniões públicas, e estimulou o crescimento e o reforço da Comunidade Europeia. Todavia, a situação excepcional dessas décadas chegou ao fim.

O quadro que garantia a nossa protecção e mantinha vivas tantas ilusões mudou. Como comparar o cenário geopolítico de 1994 com o de, por exemplo, há dez anos atrás?

O comunismo foi renegado, mais do que derrubado. A União Soviética deixou de existir, embora a Rússia continue a ter um papel dominante na Comunidade dos Estados Independentes. Não vou atrever-me a fazer previsões acerca do futuro da Rússia. As coisas, até à data, não correram demasiado mal: é impossível passar num dia de uma dieta de Lénine para uma dieta de Hayek, e talvez nem se deva tentar. Em qualquer caso, não se pode fazer muito para influenciar os acontecimentos na Rússia. Os investimentos, créditos bem aplicados, o comércio, um clima internacional em que a Rússia se sinta segura e, sobretudo, respeitada, poderá ajudar, mas não são factores determinantes. Teremos de esperar e ver. Porém, o tamanho da Rússia, a sua capacidade nuclear, a sua história, o seu estatuto internacional e a sua própria percepção desse estatuto fazem com que tudo o que ali se passe seja relevante. Em 1939, numa frase célebre, Churchill disse que a Rússia era uma advinha envolta num mistério dentro de um enigma, mas acrescentou que talvez houvesse uma chave. Essa chave era o interesse nacional russo. Hoje, a Rússia parece menos opaca, mas não faz mal nenhum termos presente o aforismo. Bem

---

\* Este texto reproduz, no essencial, uma intervenção proferida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal no International Institute for Strategic Studies de Londres, no dia 4 de Novembro de 1994.

entendido, só os próprios russos podem determinar os interesses do seu país.

A grande mudança no Leste tornou possível uma grande mudança no centro europeu. A Alemanha reunificou-se e continuou a ser a locomotiva económica da Europa. Ganhou peso político. Contra as previsões pessimistas da Guerra Fria, a Alemanha reunificada manteve-se na Organização do Tratado do Atlântico Norte. As taxas de juro do Bundesbank podem ter atrasado por algum tempo a recuperação económica noutros Estados-membros da União europeia, mas a recuperação está a chegar. Tudo visto, foi um processo bastante calmo, e deixou a Alemanha muito mais poderosa do que no passado. De facto, está a ocupar o lugar que teria sido o seu há setenta anos, se não tivesse tentado conquistá-lo em sucessivas guerras de agressão. Agora, tanto os norte-americanos como os russos declaram considerar a Alemanha como o seu principal interlocutor europeu.

Uma terceira mudança ocorreu fora da Europa. Durante mais de quarenta anos, directa ou indirectamente, o problema da União Soviética dominou a política externa norte-americana. Sobretudo através da OTAN, a Europa Ocidental estava no âmago de tudo isto, numa tradição construída a partir da intervenção norte-americana em duas guerras mundiais e pelo Plano Marshall. O colapso da União Soviética mudou essa situação. A OTAN ainda existe, tal como o arsenal nuclear russo. Os Estados Unidos continuam a ter uma importância decisiva, em caso de ameaça contra a segurança europeia, mas a ausência, neste momento, de uma aliança militar credível, contra os Estados Unidos ou contra a Europa, torna difícil fixar as atenções nesta questão. A orla do Pacífico, bem como a América Latina, preenchem uma boa parte da visão do mundo da actual administração norte-americana. É certo que a vinculação dos Estados Unidos à OTAN foi reiterada, e que as tropas norte-americanas, embora em menor número, continuam na Europa. Mas, ao mesmo tempo, os Estados Unidos dizem-se mais favoráveis a uma União Europeia forte do que costumavam ser, e parecem olhar com menos reservas para a União da Europa Ocidental.

Os sinais podem ser ambíguos, mas a mensagem é clara: continua-mos do vosso lado, mas o melhor é aprenderem a contar um pouco mais com as vossas próprias forças. O primeiro teste foi a antiga Jugoslávia. Até agora, os resultados não são nada encorajadores. Por um lado, a União Europeia ainda está longe de ter uma política de segurança e de defesa comum. Não pode projectar o seu poder político numa medida equivalente à força económica e militar combinada dos seus membros. Por outro lado, a cooperação com os norte-americanos tornou-se muito mais difícil do que quando ambos enfrentávamos um perigo mortal.

Assim se apresenta o enquadramento mais imediato da nossa posição: do lado oriental, uma Rússia aparentemente tratável, mas imprevisível; do lado ocidental, os Estados Unidos, amigos, mas livres dos vínculos que

nos uniam durante a Guerra Fria; entre nós, no centro da Europa, uma Alemanha forte e afirmativa. Que fazer?

Antes de mais, vale a pena situar esta situação num quadro mais vasto. O Japão e os novos países industrializados da Ásia do Sudeste e do Pacífico vão continuar a aumentar a sua capacidade de competição económica. Num futuro não muito distante, a China será uma grande potência, em todas as dimensões. Noutras partes da Ásia e talvez também na América Latina, o desenvolvimento económico vai produzir mais competidores para os bens e serviços europeus no mercado mundial. Mais próxima a Europa oriental, do Báltico ao Mar Negro, reclama a nossa atenção urgente: a sua estabilidade a longo prazo tem uma importância vital para o resto da Europa, bem como a estabilidade de longo prazo dos países do Sul do Mediterrâneo.

Se esta visão do mundo parecer aceitável, deverá definir-se claramente aquilo que deve ser feito. Temos de nos tornar mais fortes e definir os limites da nossa solidariedade. Quando digo nós refiro-me à União Europeia. Era importante, aliás, termos uma ideia clara sobre o que queremos dizer quando falamos da União Europeia como uma entidade política, pois, de outro modo, não faz sentido pensar na sua arquitectura de segurança e de defesa. Daqui decorrem certas consequências. Em primeiro lugar, a União Económica e Monetária deve continuar a ser uma meta-chave. Para alguns, essa perspectiva parece mais distante e menos desejável hoje do que há três ou quatro anos. Existem dificuldades, tanto técnicas, como políticas. Não quero subestimá-las, mas devem ser ultrapassadas se nós, os Estados-membros da União Europeia, queremos continuar a ser competitivos no mundo pós-Uruguay Round, que ajudámos a criar; de outro modo, a nossa prosperidade e a nossa influência serão severamente atingidas.

Esta é uma questão muito importante, e desejava sublinhar um aspecto particular. O vínculo europeu é, ou deveria ser, um vínculo pleno. Não se pode estar, ao mesmo tempo, dentro e fora da União. O estatuto de membro impõe aos Estados uma participação completa em tudo o que diz respeito à União. Digo-o hoje e aqui, porque, por vezes, os observadores externos não conseguem encontrar essa determinação da parte do Reino Unido. Estou certo de que não têm razão, embora as suas dúvidas ensombrem a nossa causa comum. E, talvez por causa da nossa associação convosco - somos, afinal, os mais velhos aliados -, por vezes sentimos também essas dúvidas nós próprios.

Pela mesma medida, nenhuns membros da União Europeia deveriam ser mais iguais do que outros. Não deverá existir qualquer centro, ou um «directório», capaz de ditar a sua vontade aos outros, ou de impor diferentes categorias, ou níveis de participação, entre os Estados-membros. A construção europeia é uma tarefa comum, que exige a plena participação de todos e de cada um dos Estados-membros.

Em segundo lugar, as relações de segurança transatlânticas devem ser preservadas sem ambiguidade. Três vezes neste século as tropas norte-

americanas foram enviadas para a Europa para ajudar a garantir uma ordem satisfatória. Seria arrogante e imprudente querer dispensá-las neste momento. Se partissem, seria difícil fazê-las regressar em caso de necessidade. A OTAN tem de continuar a ser mantida em forma. Ao mesmo tempo, os nossos próprios acordos de segurança — designadamente a União Europeia Ocidental devem ser desenvolvidos e consolidados. Esses dois movimentos, antes vistos como quase antagónicos, tornaram-se complementares. De facto, é difícil imaginar a futura segurança europeia sem ambos. A vitalidade de ambas as organizações é crucial, por três razões: a dissuasão e a defesa contra qualquer forma de agressão — claramente o papel da OTAN; as missões fora-da-área, para as quais a UEO está a ser preparada: o desencorajamento das tentações de renacionalizar a defesa e as políticas de defesa, ao mesmo tempo que se consolida uma identidade europeia de defesa e segurança. Em terceiro lugar, a questão complexa evocada a propósito dos limites da nossa solidariedade, e que se refere aos futuros alargamentos da União Europeia, da União da Europa Ocidental e da OTAN. Há problemas de princípio, de prontidão e de oportunidade política, num ou noutro Estado envolvidos nesta questão. Naturalmente, a Alemanha não pode, nem vai continuar para sempre, a ser a fronteira oriental das duas Uniões e da Aliança. Temos um amplo entendimento sobre as futuras fronteiras orientais da União Europeia, e estamos a trabalhar para lá chegar. Alguns países demorarão mais do que outros a ficar preparados para a integração. Infelizmente, não se trata apenas de problemas práticos. Alguns deles têm mais a ver com o conceito de um equilíbrio geral no seio da União Europeia e com a questão da repartição entre os seus membros da responsabilidade comum, do que com problemas particulares de países candidatos. Alguns desses problemas serão muito difíceis de resolver, mas nenhum deles deverá pôr em causa questões de princípio.

O mesmo devia aplicar-se, *a posteriori*, no caso da União da Europa Ocidental. Contudo, para essa aplicação ter um significado concreto, será preciso tomar certas decisões quanto ao alargamento da Aliança Atlântica. A crescente cooperação entre as duas organizações e a natureza das obrigações estipuladas nos respectivos artigos n.º 5 dos seus tratados constitutivos, recomendam essa via. Alternativamente, as obrigações do Artigo v do Tratado de Bruxelas revisto ficariam enfraquecidas, mas seria isso desejável? Em todo o caso, mudaria a natureza da UEO, se não quanto à sua prática corrente, pelo menos quanto às suas futuras ambições. Quaisquer que sejam as soluções, tem de haver uma premissa básica: a melhor caridade, diz o ditado, começa em casa. As extensões da nossa rede de segurança podem ser necessárias, mas não se devem fazer à custa da própria segurança que querem garantir. Todos conhecem as desconfortáveis questões políticas suscitadas pela previsão do alargamento oriental tanto da OTAN como da UEO e, por várias razões, não há uma grande propensão para se falar nelas. Contudo, nem por isso o

problema deixará de existir. A «Casa Comum Europeia» do Atlântico aos Urais foi um velho sonho soviético que nunca se chegou a realizar. Para lá das questões de segurança, havia divisões na Europa, há divisões na Europa, e continuará a haver divisões na Europa, determinadas por acordos multilaterais entre certos países, que excluem outros. O Pacto de Varsóvia e o COMECON desapareceram, a Comunidade de Estados Independentes emergiu da decomposição da União Soviética. A União Europeia, a União da Europa Ocidental e a OTAN permaneceram — e têm propensão para se expandir. A Conferência de Segurança e Cooperação Europeia também.

A CSCE não é o embrião de uma alternativa geral a alguns dos antigos ou dos actuais acordos. Pelo contrário, existe porque existem esses acordos. Sem estes a sua dimensão de segurança não seria necessária e, quanto ao resto, nem o Conselho da Europa alargado poderia ser suficiente.

Não me interpretem mal. A CSCE tem um papel valioso a desempenhar. Sob a sua égide, a diplomacia preventiva pode fazer, calmamente, o seu trabalho, em várias partes da Europa Central e Oriental. Deu legitimidade, e garantiu a aceitação política para as missões de fiscalização e de manutenção da paz. Constitui um fórum onde se podem abordar questões de minorias e de direitos humanos. Continua a tratar do controlo de armamentos. Tudo isso são aspectos positivos que devem prosseguir. Todavia, as visões grandiosas da CSCE como a pedra de toque ideal da segurança europeia são enganadoras.

Com efeito, não é possível antecipar um fórum pan-europeu que pudesse dispensar os restantes acordos – económicos, políticos, ou de segurança – menos abrangentes. Haverá necessariamente algumas linhas de demarcação na Europa. A única dúvida está em saber como serão elas traçadas e por quem.

Quanto aos nossos limites a Leste, as decisões terão de ser tomadas num prazo relativamente curto. Ter a Alemanha firmemente ancorada na União Europeia e na OTAN é um trunfo inestimável para ambas as instituições. Mas há que pagar um preço, mesmo à custa de não satisfazermos todos. É avisado procurar mitigar a suspeita tradicional da Rússia quanto ao Ocidente, bem como a sua histórica tendência para uma mentalidade de cerco. Todavia, seria imprudente dar-lhe um *droit de regard* sobre os nossos acordos de segurança. Os nossos limites meridionais são diferentes e levantam outros problemas. No Mediterrâneo Ocidental é difícil, senão mesmo impossível, imaginar uma mudança desses limites. Por razões óbvias, os países na margem Sul não serão membros da União, nem da Aliança. Porém, a sua estabilidade política e social devia preocupar-nos a todos, e não apenas àqueles de nós que se situarem directamente na margem Norte. A Política Externa e de Segurança Comum, e os grupos de trabalho da OTAN e da UEO acompanham a situação no Mediterrâneo Ocidental. A União Europeia desempenha também um papel: os apoios comunitários são importantes, pois o desenvolvimento económico contribui para a estabilidade social.

Como com a Rússia, contudo, pouco se pode fazer quanto aos processos políticos internos.

o mediterrâneo Oriental é, obviamente, mais complicado, mesmo na sua margem Norte. Com a excepção da Eslovénia, as antigas repúblicas jugoslavas estão muito distantes do acesso quer à União quer à Aliança. No extremo da sua península está a Grécia, membro de ambas. Do outro lado do mar estreito, a Turquia. A região está cheia de problemas complexos – talvez seja mesmo melhor ficar por aqui...

Após ter escolhido o título desta conferência, que relaciona defesa com arquitectura, pensei que seria mais apropriado usar uma terminologia emprestada pela jardinagem. O que está à nossa frente, no campo da segurança europeia, exige devoção, atenção constante, muito trabalho e sorte – tal como um jardim.

Talvez também não seja necessário seguirmos um «grande» plano sistémico. Temos de lidar com cada uma das tarefas passo a passo, com as ferramentas à mão — a União Europeia, a OTAN, a União da Europa Ocidental. Mas, para continuar com a metáfora, à medida que alarga-mos a cerca e aumentamos os terrenos, temos de nos certificar, primeiro, de que a terra é boa, e depois, que não vamos estragar as nossas ferramentas.

Tentando ser um pouco mais explícito: a razão de alargar o quadro das instituições comuns a novos membros, ou a novos aliados, é tornar-lhes extensivos os nossos actuais benefícios. Não teria sentido baixar-mos os nossos níveis por causa do alargamento. Mais importante do que estabelecer linhas de demarcação *a priori* são os critérios de admissão: economias de mercado, Estado de Direito, e sistemas políticos verdadeiramente pluralistas. Se esses critérios forem respeitados, os países da Europa Central e Oriental, incluindo os Estados bálticos, serão bem-vindos entre nós, na altura própria. Não podemos perder de vista esse objectivo que corresponde, sem dúvida, a um grande desígnio, mas, quanto à sua aplicação, teremos de ser práticos, prudentes e pacientes.