

## **Que mundo será o vosso?**

### **José Medeiros Ferreira**

Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, professor da Universidade Nova de Lisboa

À primeira vista os melhores cinquenta anos da nato são estes que agora se festejam. Os próximos têm a ver com a resposta que for dada aos versos inquietos de Jorge de Sena sobre o futuro, quando o poeta pergunta «Que mundo será o vosso meus filhos?» pois grande parte dela terá a ver com o papel da nato.

A nato manteve a paz no continente europeu sem nunca ter recorrido à guerra durante o período mais quente da contenção da União Soviética. Mas há que compreender melhor a essência da Aliança Atlântica agora que o contexto mundial mudou. Assim como a divisão da Alemanha, a Guerra Fria, a existência da urss e do Pacto de Varsóvia impediram o desenvolvimento das análises perspectivas sobre a política internacional, também o conglomerado institucional e estratégico criado à volta da nato impede muitas vezes o pleno entendimento do que está em jogo quer entre os seus Estados-membros quer entre esses países e o contexto mundial. Manter a capacidade de análise para além das categorias nominalistas, e até dogmáticas, da produção aliancista e comunitária é um verdadeiro serviço que se presta a todos, portugueses, europeus e aliados cis-atlânticos.

O futuro da Aliança Atlântica depende fundamentalmente da evolução internacional e do querer dos Estados Unidos, aliás como aconteceu com o seu nascimento há cinquenta anos.

Embora o que então estivesse em jogo fosse a estabilidade militar na Europa Central e a contenção do expansionismo soviético na área, esses dois objectivos não constam concretamente do Tratado. Deste modo é possível continuar esta liga de nações com este Tratado. A conjugação do art. 5.º com o art. 6.º nomeia tipos de ameaças, combina respostas e define não só a área geográfica de aplicação como inclui ainda os contingentes militares dos Aliados entre os objectivos a defender. No que nos diz respeito, a assistência mútua em caso de ameaça à integridade territorial continental e insular dos Estados--membros na referida área, mantém-se como uma garantia a ter em conta em qualquer contexto futuro. A República Portuguesa não tem nenhum motivo para invocar o art.º 13.º do mesmo Tratado, antes pelo contrário é um dos Estados que mais tem a ganhar com a continuação da Aliança Atlântica como estrutura político-militar. Não se prevê, aliás, que nenhum aliado se socorra do disposto no art.º 13.º para se furtar aos efeitos da continuação da nato. Mesmo que nem sempre reine o bem-estar e o entendimento pleno entre os aliados europeus e os eua.

Quando do processo de ratificação do alargamento da nato à Polónia, Hungria e República Checa, o Senado norte-americano aprovou uma resolução em 30 de Abril de 1998 na qual declara que a participação dos Estados Unidos na Aliança Atlântica permanece como sendo do seu interesse vital.

Esta declaração é da máxima importância pois deixa antever a vontade de manter a Aliança Atlântica e até de a alargar a outros países da Europa.

Grande parte do equilíbrio europeu joga-se, aliás, no tempo e no modo do alargamento da Aliança. A nato já conseguiu ser depois da Guerra Fria o lugar geométrico onde

encaixam outras iniciativas de segurança colectiva como o Partenariado para a Paz ou a União da Europa Ocidental, quando esta se apresenta como o pilar europeu da Aliança Atlântica. Conseguirá ela conjugar também alargamento com equilíbrio europeu?

### **Alargamento da nato e equilíbrio europeu**

Com o alargamento da nato à Polónia, à Hungria e à República Checa, que agora se realiza, atinge-se um ponto máximo de segurança no continente europeu. Não é de mais acentuar a calibrada capacidade político-estratégica que os eua revelaram nesta operação.

Desde logo, por convencerem os seus aliados europeus que esse era o alargamento necessário depois da unificação alemã, e depois do fim do Pacto de Varsóvia. Também pela execução ponderada em termos diplomáticos por forma a acomodar a Rússia sem incomodar outros parceiros. O supremo talento de ingressar na arbitragem das questões da Europa Central como se de questões da Europa de Leste se tratasse. E tudo isto com o maior consenso possível. Como disse o Presidente Clinton na mensagem ao Senado, quando remeteu os Protocolos do alargamento da nato, a 13 de Fevereiro de 1998: «A nato não é o nosso único instrumento para ajudar a construir uma nova e única Europa mas é a nossa mais importante contribuição para a paz e a segurança na região».

E na discussão que teve lugar no Senado a 20 de Março do ano passado, ele dirá sem peias que «a missão essencial da nato continua a mesma: a defesa da integridade do território dos Estados-membros». Este é um ponto capital para se encarar o desenvolvimento da Aliança.

Pelo seu lado, o Senado, em 30 de Abril, ao aprovar a resolução que permitiu a ratificação norte-americana do alargamento, declarou que a participação dos eua na Aliança Atlântica permanecia como um seu interesse vital e assinalou que a entrada da Polónia, da Hungria e da República Checa reforçava a segurança na Europa Central (sublinhado meu) e era um factor de dissuasão contra «potenciais agressores», assim mesmo, no plural. Quanto às ameaças comuns no contexto internacional criado após a Guerra Fria, assinala-se, nesse documento, o potencial ressurgimento de um poder hegemónico que confronte a Europa; a posse de armas nucleares, biológicas ou químicas por parte de Estados adversos sobretudo se possuírem meios balísticos; a prevenção de conflitos religiosos, étnicos ou outros na área coberta pelo Tratado do Atlântico Norte, assim como respostas adequadas a actos hostis por parte de dirigentes antidemocráticos.

Quanto ao futuro, o Senado encarregou, na mesma ocasião, o Presidente dos eua de apresentar ao Congresso um relatório sobre o Conceito Estratégico da nato para vigorar até ao ano 2010 e no qual se analisassem os tipos de resposta às possíveis ameaças, ou riscos, atrás mencionados. Isto significa que os eua estão empenhados na continuação da Aliança Atlântica pelo menos até àquela data e com um enfoque político e militar muito concreto.

Segundo a referida resolução de 30 de Abril de 1998, «a nato é, em primeiro lugar e sobretudo, uma aliança militar. O êxito da nato na manutenção da paz está ligado à sua força militar e à sua unidade estratégica».

O curioso neste processo de ratificação da entrada da Polónia, da Hungria e da República Checa é a diferença de perspectivas entre o Presidente dos eua e o Senado sobre a questão do próprio alargamento. Em termos genéricos, nota-se uma maior disponibilidade de Clinton para continuar com o alargamento a outros países enquanto o Senado demonstra

maior cautela e reticência na abordagem do tema. Inclusive o Senado antecipa algumas condições prévias a qualquer início de conversações para qualquer futuro alargamento.

Este é pois o alargamento preferido pelos eua e aquele que é realizado com o máximo consenso possível e com o menor número de atritos concebível.

Com efeito, este alargamento garante a integridade territorial de países com fronteiras tão oscilantes como o foram historicamente a da Polónia, da Hungria e da Boémia e, além disso, consegue conjugar a máxima confiança possível da Rússia, da Ucrânia e da Alemanha perante a presença dos Estados Unidos naquela área pela primeira vez na história. É um fenómeno deveras excepcional e que merece ser acentuado.

O facto de os eua participarem militarmente, ao abrigo da nato, nas garantias de segurança àqueles países da Europa Central e Oriental é inédito na história da república norte-americana. Ora, é normalmente naquela parte do continente que se joga a invenção europeia do seu próprio equilíbrio internacional, um princípio que sempre mereceu a maior incompreensão do outro lado do Atlântico. Doravante, a presença da nato naquelas paragens tanto poderá obrigar Washington a embeber-se da cultura do equilíbrio europeu como a desenvolver entre os seus aliados a tendência para as soluções sistemáticas e globais.

Do debate já referido entre o Presidente dos eua e o Senado, depreende-se que os representantes dos Estados federados se inclinam para conceber este alargamento como excepcional e anunciam resistências a maiores compromissos político-militares de Washington em termos do continente europeu, reforçando ao mesmo tempo os existentes dentro e fora da Aliança Atlântica. Assim, por factores internos, o Senado predispõe-se a aprovar apenas o alargamento indispensável da nato. Já o Presidente faz-se eco da tradição globalizante da segurança colectiva e mostra-se aberto a novos alargamentos que não têm em conta as variáveis do equilíbrio europeu.

Ou seja, este alargamento da nato é uma resposta precisa e positiva ao fim do Pacto de Varsóvia, à liberalização política na Europa Central e à unificação alemã. Daqui por diante é possível desenvolver uma identidade europeia de segurança e defesa.

### **Portugal, a nato e a iesd**

O Estado português tem manifestamente uma tendência situacionista na cena internacional. As mudanças não condizem muito com o seu estado. Deste modo, as perspectivas de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (iesd) que mais o favorecem são aquelas que lhe permitam continuar a ser um membro tranquilo da Aliança Atlântica (nato), um membro activo da União Europeia (ue), um membro participante na União da Europa Ocidental (ueo), e mesmo um membro interessado na Organização de Segurança e Cooperação Europeia (osce), organização a que se presta pouca atenção mas que para lá da Alemanha tem mais importância do que vista deste lado ocidental. É no contexto destas organizações que se definirá a iesd.

O Estado português não sofre demasiado com a multiplicação de instâncias de segurança europeia, e até terá alguma coisa a recear de uma excessiva concentração institucional internacional nesta matéria, sobretudo se esta for instrumento de combate às organizações preexistentes. Deste modo, o Estado português anseia para que a iesd se processe nos termos mais reformistas possíveis, isto é, que seja efectivamente um instrumento europeu dentro do quadro da Aliança Atlântica.

O Estado português, de uma forma voluntariosa, pode aceitar que a iesd seja mais do que a desejável reunião de forças europeias, separáveis mas não separadas, daquelas mais vastas da Aliança Atlântica e é possível que se venham a escutar discursos sobre uma mais íntima relação entre a ue e ueo como modelo dessa Identidade. iesd quererá dizer uma nova entidade internacional nesta matéria? É muito difícil passar do conceito de iesd para uma entidade que a formalize. Entre Identidade e Entidade há um difícil passo organizacional a ter em conta.

Os novos elementos constituídos pela flexibilização da pesc no Tratado de Amsterdão, pela introdução da zona Euro e por uma nova postura da Grã-Bretanha nas matérias de segurança europeia podem trazer, no entanto, novidades neste domínio e é conveniente que a República Portuguesa esteja preparada para o efeito. O recente movimento do Governo britânico para uma posição mais favorável ao fortalecimento de uma iesd diz tudo sobre a força de atracção desta ideia e mais obriga os responsáveis portugueses a ter em conta os seus possíveis efeitos.

Existe entre nós uma falta de análises mais detalhadas sobre o comportamento de diferentes Estados europeus (da Grã-Bretanha, da Alemanha, da França e da Espanha, por exemplo) e das suas pretensões internacionais. Nós temos uma ideia vaga e vasta do que está a acontecer a nível da evolução europeia, por exemplo sobre o processo de sublimação da unificação alemã.

A Alemanha é uma potência que se unifica e não que se reunifica, porque ela nunca teve estas fronteiras, que não tem arma atómica e agora fica sem a sua moeda própria. A Alemanha sem a arma atómica e sem moeda própria é uma potência pacificada e pacificadora. A Europa tem unicamente duas potências militares com projecção exterior possível que são a Grã-Bretanha e a França. Depois há outras como a Itália e a Espanha que se querem associar a esses esforços. E quanto à República Portuguesa?

O documento mais recente que nos permite avaliar as posições do Estado português, nesta encruzilhada, são as Grandes Opções do Plano para 1999. Cito a primeira opção sobre política externa: «manter uma intervenção em prol da criação das condições para o progressivo desenvolvimento de uma iesd nomeadamente através da procura constante de formas de cooperação e articulação eficazes entre a ue e a ueo em termos com a preservação dos laços existentes com a otan». Na primeira opção no capítulo da defesa nacional lê-se: «manutenção do empenhamento no sistema de alianças de que Portugal faz parte e participação activa no debate dos conceitos de defesa e de segurança comum no âmbito da ue, da ueo e da Aliança Atlântica, bem como na definição de uma nova estrutura militar reintegrando a otan». É certo que a República Portuguesa participou em operações da ueo, como a da fiscalização do embargo no mar Adriático e faz parte integrante da eurofor e da euromarfor, entidades afectas à ueo.

No quadro da Europa Ocidental essas forças de projecção externa poderão participar em missões humanitárias e de manutenção de paz e no quadro da otan, da Ocse e da Organização das Nações Unidas (onu) até como forças de combate para gestão de crises dependendo do mandato que vierem a receber. Embora sem nunca se referir ao Artigo 223.º do Tratado de Roma sobre a produção e comércio de armas por parte dos Estados-Membros, o Governo português acentua neste documento a correlação actual entre a iesd e as indústrias de defesa, no seguimento, aliás, da recém-aprovada Lei de Programação Militar.

Nesta já se detectavam as seguintes áreas para o desenvolvimento de tecnologias de defesa quer em projectos nacionais quer em projectos internacionais: optoelectrónica, electrónica e comunicações, modelação e simulação, sensores, laser e infra-vermelhos, aeroespacial, materiais compósitos e explosivos.

Se se compaginarem essas necessidades nacionais com as também recenseadas pela ueo podemos ver que as principais diferenças detectadas pela ueo em termos de equipamentos de defesa europeia são: uma, de natureza espiritual, como as missões de informação e reconhecimento, e outras de natureza mais pesada, como a capacidade de transporte estratégico, a interoperacionalidade e standardização do equipamento militar e, finalmente, a base industrial para uma defesa europeia. Alterou-se aliás a finalidade da Lei de Programação Militar no sentido de a ajustar às necessidades da indústria de Defesa, de investir em equipamentos, armamentos e infra-estruturas.

O investimento que está previsto irá também contribuir para a modernização e melhoria da base tecnológica e da infra-estrutura industrial de defesa e em geral para a indústria nacional. Deu-se ênfase aos contratos-programas envolvendo as forças armadas, as universidades e as empresas, dentro de um conceito de associação e parceria que podem significar o acesso a padrões tecnológicos difíceis de alcançar sem a existência dessas associações e parcerias.

A nível europeu e internacional as medidas propostas no mesmo documento (Grandes Opções do Plano para 1999) são a melhoria da base tecnológica através da celebração de contratos-programas, o desenvolvimento da capacidade de software em sistemas electrónicos e de telecomunicações, regulação e controlo para incorporar esses equipamentos de duplo uso ou mesmo desenvolver produtos de raiz nacional em cooperação com as universidades portuguesas, melhoria da infra-estrutura industrial portuguesa de defesa com a constituição de parcerias para a internacionalização e o acesso a novos produtos e mercados.

Um dos eixos principais que o Governo português quer prosseguir em termos da iesd tem a ver com a própria estratégia para o desenvolvimento da tecnologia da indústria de defesa nacional. É também assinalável o financiamento proveniente do actual Quadro Comunitário de Apoio, através do programa Praxis XXI, ou das verbas (mais paradoxais) do programa Conver que se destinam a acções de reconversão das indústrias de defesa no sentido da sua desmilitarização.

Deste modo, Portugal já integra grupos de cooperação europeia entre os quais o chamado Grupo de Armamento da Europa Ocidental, no qual participa na primeira comissão encarregue de programas de equipamento comum, entre os quais se destacam os estudos sobre o avião de transporte do futuro. Portugal já faz parte dessa iesd mas ainda não sabe se essa identidade é uma entidade.

O contexto actual de segurança e defesa internacional permite ao Estado português lançar-se na via das reformas da política militar sem ameaças pressionantes do exterior. Num horizonte de médio prazo, deve no entanto o Estado dotar-se de umas forças armadas creíveis no plano internacional, entre países vizinhos, aliados e outros. A Lei de Programação Militar em vigor deve ser apenas um dos instrumentos para esse efeito. O sistema de alianças de Portugal é hoje suficientemente denso, em termos de segurança colectiva e de segurança regional para permitir esse reforço do seu aparelho militar. O Estado português beneficia na sua liberdade de acção da multiplicidade de organizações de segurança e defesa militar mas deve resguardar-se dos potenciais desentendimentos

entre essas organizações, nomeadamente entre a nato e a iesd. A multiplicação de organismos internacionais de segurança e até de defesa, podem, por um lado, provocar apreensão mas permitem um maior grau de liberdade de acção ao Estado português.

A política externa do Estado português será assim uma das áreas mais sensíveis em toda esta problemática e deve ser acompanhada pelo fortalecimento do instrumento militar. O fortalecimento do instrumento militar deve estar presente como meta nos orçamentos de Estado dos próximos anos sobretudo depois de se ter adquirido o acesso à zona do Euro.

Os Estados europeus distinguir-se-ão no futuro próximo pelo critério, entre outros, da credibilidade nacional e internacional das suas forças armadas. A iesd, que se encontra numa encruzilhada, entre a nato, a ueo e a ue e ainda com a osce a espreitar, pode ser de imediato aproveitada em termos de um maior desenvolvimento da cooperação em matéria de indústrias ligadas à defesa nacional e da investigação tecnológica aplicada aos mesmos fins. O desenvolvimento de uma iesd permitirá também uma maior participação de oficiais portugueses em estruturas de comando, ou de Estado-Maior, a nível internacional a acrescentar aos frutuócos contactos profissionais proporcionados pelas estruturas permanentes da nato.

### **A nato e as alterações do mapa político**

Embora os conceitos estratégicos não possam alterar a letra dos Tratados internacionais que comprometem e obrigam os Estados, o certo é haver alguma perplexidade face ao que se supõe ser a nova face da nato desde a queda do Muro de Berlim, do recuo russo e da desagregação do Pacto de Varsóvia. A crise de sucessão de Estados após o fim da Jugoslávia federada e neutralizada fez oscilar a nato entre a glória de uma solução para a Bósnia e a incompreensão da generalidade da opinião pública europeia sobre a intervenção militar por causa do estatuto do Kosovo.

Embora a questão das alterações do mapa político europeu tenha irrompido entre 1989 e 1991 com um vigor só igualado quando das duas guerras mundiais, ninguém quis prestar atenção a esse fenómeno que se julgava confinado à unificação das duas Alemanhas e à desagregação da União Soviética. Nesta mesma revista escrevia eu em 1992 o seguinte sobre situacionismo e revisionismo na cena internacional: «Admitido na onu, cada país via reconhecida a sua integridade territorial, o que se tornou numa característica situacionista e teve longa importância quando do acesso à independência dos territórios sob administração colonial.

[...] O respeito pelas fronteiras saídas da II Guerra Mundial levou mesmo à consideração que o tipo de regime político era um assunto de natureza interna, pelo que se consagrava (na Conferência de Segurança e Cooperação Europeia) a co-habitação entre ditaduras e democracias no continente europeu, embora se levantasse já a questão dos direitos humanos. Mas as ditaduras continuaram».

Ora, assiste-se hoje a uma subtil alteração dessas posições: a nítida, e positiva, preferência por regimes democráticos pluralistas em todos os países europeus sobrepõe-se às considerações sobre a estabilidade e a fixidez das fronteiras. E a própria unificação da Alemanha é disso um primeiro exemplo, se não apenas um primeiro passo.

O facto da reunificação da Alemanha se ter operado mediante a livre expressão eleitoral dos seus cidadãos não retira qualquer potencialidade a essa essencial transformação do statu quo europeu.

Com efeito, não viverá muito tempo quem não assistir à multiplicação de interrogações sobre a natureza e a localização de muitas fronteiras no continente europeu e não só (ver «As perspectivas de mudança no sistema internacional e na Europa», in Política Internacional, n.º 5, 1992, pp. 5-6).

O maior desafio que a nato enfrentará no seu próximo futuro será o de conjugar a defesa da integridade territorial dos membros da Aliança Atlântica com as prováveis alterações no mapa político europeu. Por aí se poderá avaliar também a sua manifesta importância.

O que a nato transporta em si de mais precioso é essa garantia de defesa colectiva da integridade territorial dos Estados-membros. Quanto ao seu comportamento futuro perante crises no continente é previsível uma maior atenção ao chamado flanco sul da Aliança pois é aí que agora se joga em parte a criação de desequilíbrios como os apontados por George Kennan no seu livro de ensaios *American Diplomacy*.

A pulsão dos eua é para re-organizar o mapa político europeu à sua medida e não necessariamente à medida do equilíbrio europeu. É possível que venham a ocorrer desentendimentos entre os aliados sobre a passagem de gestão de crises à fase da intervenção militar em pontos sensíveis da região como a península balcânica, Chipre, e o Mediterrâneo em geral.

Por todas essas razões terá de ser aperfeiçoado o modo de gerar consensos no interior da Aliança Atlântica por forma a que as decisões que se venham a tomar, sobretudo as de carácter militar, não sejam depois sujeitas a crises de ratificação posteriores por parte da opinião pública, cada vez com mais audiência junto dos responsáveis políticos.