

O QUE VALEM AS LAJES?

Os Açores na encruzilhada da política europeia de segurança e defesa comum

José Medeiros Ferreira

Professor da Universidade Nova de Lisboa
Deputado do Partido Socialista à Assembleia da República

Este artigo baseia-se numa comunicação proferida a 5 de Junho de 2000, no Ciclo de Conferências organizadas pela Associação dos Oficiais da Reserva Naval e pela Universidade dos Açores.

O ano de 1999 marcou uma nova fase na agenda da segurança euro-atlântica com a iniciativa franco-britânica (Declaração de Saint-Malo de Dezembro de 1998), com a aprovação do novo conceito estratégico da nato saído da Cimeira de Washington de 23-25 de Abril, e com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão em 1 de Maio. No meio, estrondosamente, a crise do Kosovo.

Também merecem relevo os desenvolvimentos operados na pescd (pesc+pd) pelas conclusões das cimeiras da ue de Colónia e de Helsínquia, e, bem assim, a execução até à data do programa da presidência portuguesa neste domínio. De notar ainda que é a França a suceder a Portugal na presidência da ue. E a França tem objectivos muito próprios nestes domínios como ainda ficou claro com o discurso de Jacques Chirac perante o Comité de Presidentes da ueo a 28 de Maio de 2000 a que pude assistir pessoalmente.

O mais relevante de todos esses marcos é, sem dúvida, aquele que assinala o primeiro movimento britânico mais europeu do que atlântico desde a crise do Suez em 1956. E como o movimento é britânico, e logo rodando sobre o eixo euro-atlântico, é natural que as ondas cheguem às costas insulares e continentais portuguesas. Mais cedo ou mais tarde.

Enquanto o novo conceito estratégico da nato, por mais discutível que seja nas suas aplicações continental-europeia, é deveras afirmativo na consolidação da dimensão euro-atlântica, e por aí consagrador dos actuais termos da importância da situação geopolítica nacional, já a Política Comum Europeia de Segurança e Defesa introduz um elemento de novidade a observar com objectividade. Como veremos mais adiante.

Acresce que a disponibilidade britânica para participar nessa Política Europeia de Defesa empresta a esta uma credibilidade militar suplementar na capacidade de projecção de forças que nos interroga directamente. Registe-se também que a recente escolha de compra do avião europeu/francês Airbus A400M veio confirmar a profundidade do movimento a favor das indústrias europeias de defesa. Ora favorecer as indústrias europeias de defesa é um dos aspectos mais relevantes de todo esse processo.

Essa projecção de forças, em que os britânicos são o país europeu mais habilitado, como se verificou no Golfo em 1991 e no Kosovo o ano passado, indica que a ue pretende agir

fora das suas fronteiras externas mas de preferência próximo delas. Como na ex-Jugoslávia ou no chamado Mediterrâneo Norte.

A minha previsão como analista é que o sistema de forças a projectar para 2003 destina-se a agir nos flancos da ue, Península Balcânica incluída, no Mediterrâneo, em África e num ponto ou outro do Médio Oriente. E como disse Jacques Chirac a 29 de Maio, «por decisão autónoma». São novidades a ter em conta em todo este exercício de prospectiva.

À primeira vista o Atlântico Norte não deve assistir a uma grande presença de forças aeronavais europeias antes dessas provas continentais em perspectiva.

Mesmo os mais ousados planos actuais conhecidos não vão além da previsão de um navio-comandante capaz de transportar um Estado-Maior inter-exércitos de duzentos oficiais, como o consegue a França com a plataforma foudre ou no Reino Unido com a sua unidade ocean. O aumento do poder aeronaval europeu parece subordinado nesta fase às missões de projecção de forças, ou seja, às necessidades de transporte para as zonas já mencionadas.

O que mais avançado está em termos de «geração de forças navais» europeias é a experiência da euromarfor da qual Portugal participa conjuntamente com a França, Itália e Espanha desde 1995.

Trata-se de uma força marítima não-permanente, pré-posicionada, dispondo de capacidades marítimas e anfíbias, com um grau de prontidão máximo. A sua configuração tipo será um porta-aviões, quatro a seis unidades de escolta, uma brigada de fuzileiros e transportes anfíbios.

Também o Grupo Aéreo Europeu, do qual fazem parte a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido, está mais vocacionado para o continente europeu e seus flancos do que para o grande oceano.

Porém, a Força Anfíbia Anglo-Holandesa, composta por mais de cinco mil homens, criada em 1973 com base em Plymouth, tem grande capacidade de projecção oceânica e, embora subordinada ao Saclant, tem um sistema de comunicações britânico e pode ser utilizada nas ilhas atlânticas.

Essa força esteve inclusivamente na Guerra do Golfo e constitui uma das componentes militares mais operacionais a nível europeu.

Não se pode deixar de notar que há ainda uma grande zona de justaposição de comandos e forças militares que tanto podem ser empregues em operações nato como ser utilizadas sob o chapéu da ueo, conforme decisão da Cimeira da Aliança Atlântica de Berlim em 1996.

É de notar, todavia, que após o Tratado de Amesterdão e a introdução do euro, as cimeiras da União Europeia têm vindo a ocupar-se cada vez mais dos aspectos políticos e militares da segurança.

É neste quadro que o Tratado de Amesterdão:

a) reforça o papel do Conselho Europeu na definição dos princípios, orientações gerais e estratégicas para todos os domínios da pesc (art. 13.º);

b) especifica os objectivos da pesc, nomeadamente quanto à salvaguarda da União e das suas fronteiras exteriores (art. 11.º). Ora os Açores são por excelência uma das fronteiras exteriores da Europa;

c) cria uma célula de planificação de política e de alerta precoce no Secretariado-Geral do Conselho sob a responsabilidade do alto representante para a pesc.

Deste modo, a definição progressiva de uma pesc conduzirá a uma política de defesa comum pelo Conselho Europeu, conforme o estipulado no art. 17.º aprovado na Cimeira de Colónia faz agora um ano, sob a pressão dos acontecimentos no Kosovo.

O Protocolo relativo a este art. 17.º refere que a política da ue não afectará o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte. Está assim prevista no Tratado de Amesterdão a cooperação reforçada entre Estados a nível bilateral, no âmbito da ueo, e no âmbito da nato.

Ora a própria nato também se dotou por essa altura de um novo conceito estratégico, segundo o qual as suas operações militares deixaram de estar subordinadas a uma postura defensiva.

O que ressalta então da compaginação do novo conceito estratégico da nato com os desenvolvimentos recentes da pescd?

O conceito estratégico da nato aprovado em Abril de 1999 foca com especial intensidade a ligação transatlântica, a manutenção das capacidades militares da Aliança, mas também a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (iesd).

Por outro lado, a nato pretende-se agora o garante de defesa não só dos seus membros mas também de toda a área euro-atlântica. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (osce), a União Europeia e a ueo são reconhecidas como referências relevantes para a segurança e a estabilidade da referida área.

Menciona-se expressamente o apoio da Aliança Atlântica ao desenvolvimento da iesd, embora no seu seio, com o compromisso de disponibilizar os meios e capacidades próprias para operações conduzidas exclusivamente pela ueo: «A Aliança está pronta a colocar os seus meios e capacidades à disposição, caso a caso e por consenso, para operações nas quais não esteja militarmente empenhada e que sejam executadas sob o controlo político e a direcção estratégica da ueo, ou por outra maneira convencional, tendo em conta a plena participação de todos os aliados europeus, caso estes queiram participar».

Essas missões compendiadas sob a designação de «Missões de Petersberg» (missões humanitárias, de evacuação, de manutenção de paz, de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz) estão agora incluídas na política de segurança e de defesa comuns. Estas missões tanto podem ser levadas a cabo por intermédio de cooperações reforçadas entre os Estados no âmbito bilateral, no âmbito da nato, ou no âmbito da ueo. Por aqui se vê como os Açores poderão ser um teatro de articulação, de complementaridade ou de repartição de tarefas. E se as funções de articulação e de complementaridade entre a nato e a iesd não colocam demasiados problemas, já a repartição de tarefas ou a falta de acordo entre as partes pode levar à repartição do arquipélago por zonas de influência mais pró-europeias ou mais pró-Aliança Atlântica.

Como se sabe estamos em pleno processo de absorção da ueo pela ue. Por comodidade façamos a equiparação entre ueo e ue, embora nem todas as questões nessa passagem estejam resolvidas.

Já nos parece mais útil verificar o que está a presidência portuguesa da ue e da ueo a realizar neste semestre.

Sob a presidência portuguesa da ue foram já instalados novos órgãos político-militares como o Comité Político e de Segurança, composto por Altos Funcionários/Embaixadores; o Comité Militar, que reunirá permanentemente em Bruxelas e dará assessoria e fará

recomendações ao referido Comité Político. Também já foi decidido, na reunião ministerial na cidade do Porto de 16 de Maio, integrar o Centro de Situação da ueo, o Centro Satelitário de Torrejon no futuro Estado-Maior Militar da ue.

Deste modo a União Europeia dá os seus primeiros passos para constituir o seu próprio instrumento militar. Pela primeira vez na história há uniformes militares nos edifícios da ue em Bruxelas.

O objectivo manifestado na Declaração de Helsínquia de Dezembro de 1999 é a constituição de uma Força de Reacção Rápida de cerca de sessenta mil homens, treinada e posicionada para ter um grau de prontidão estimado em dois meses, com o necessário apoio logístico, de engenharia e comunicações. Essa Força, que deverá ser criada até 2003, terá de ter uma sustentabilidade operacional de pelo menos durante um ano.

Numa conferência que proferi no Instituto de Altos Estudos Militares (iaem) em 1996 chamei a atenção para o «Critério Militar na Segurança Europeia». E afirmava que «os Estados europeus distinguir-se-ão no próximo futuro pelo crédito, entre outros, da credibilidade nacional e internacional das suas forças armadas».

Parece que estamos a atingir esse estágio.

E em 1988 afirmava num dos primeiros estudos de prospectiva publicados em Portugal: «Os Açores tanto podem ser encarados como ponto de articulação entre as margens do Atlântico, ou como marca de uma defesa avançada norte-americana. A história da I e da II Guerras Mundiais é fértil na ilustração dessas diferentes situações estratégicas do arquipélago dos Açores. Em termos futuros é possível que a emergência de uma defesa europeia venha introduzir mais uma variável na importância estratégica dos Açores e na revalorização das funções do arquipélago da Madeira»¹.

É por todos conhecida a transição efectuada, em termos de fluxos financeiros capturados pela Região Autónoma dos Açores, das rendas da Base das Lajes para os fundos estruturais da Comunidade Europeia.

Ainda no recente seminário realizado na Univesidade dos Açores sobre «As Relações Financeiras entre o Estado e a Região Autónoma dos Açores» foi apresentada uma evolução das receitas provenientes dos Acordos Internacionais (leia-se acordos entre a República Portuguesa e os eua, e entre a República Portuguesa e a França) e dos fundos comunitários, em milhões de contos, a qual se pode observar no quadro da página seguinte.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Acordos												
Internacionais	6 598	5 595	5 556	6 547	6 993	13 747	2 578	1 948	10 368	10 414		
	—	—										
Fundos												
Comunitários	1 745	2 543	1 783	3 211	5 682	11 779	9 881	7 300	10 789	11 430		
	11 191	10 672										

Os negociadores portugueses, e sobretudo os norte-americanos, terão de ter estes dados em conta quando se proceder à renegociação do actual acordo das Lajes.

Pode assim verificar-se que, pese embora o fim das contrapartidas financeiras para os Açores provenientes do Acordo de Defesa entre Portugal e os eua, as receitas da Região

Autónoma dos Açores beneficiaram sustentadamente dos fundos estruturais provenientes da Comunidade Europeia. E a tendência recente é mesmo a do aumento dos fluxos provenientes desses fundos europeus enquanto se volatizam as contrapartidas pela utilização da Base das Lajes. É óbvio que, a prazo, este paradoxo gerará um sentimento cada vez mais pró-europeu nos Açores entre os decisores políticos e económicos. Até porque os fundos provenientes da União Europeia se destinam ao desenvolvimento da Região e não estão dependentes da maior ou menor importância estratégica do arquipélago. Pelo menos até 2006, conforme consta dos termos da Agenda 2000 e das negociações do III Quadro Comunitário de Apoio por Portugal.

Não se vislumbra actualmente qualquer choque entre a União Europeia e os eua nesta zona do Atlântico. Mas como prevenir que possíveis tensões comerciais, científicas, tecnológicas, em suma políticas, não se venham um dia a reflectir no arquipélago dos Açores? É uma pergunta legítima.

Como referi anteriormente, os Açores tanto poderão ser no futuro um teatro de articulação euro-atlântico, um teatro de complementaridade entre a nato e a ue no âmbito da iesd, ou de repartição de missões de segurança e defesa. Ora entre repartição de missões e repartição de ilhas poderá não haver diferença. Aliás, a história do arquipélago está repleta de situações em que as ilhas foram repartidas para utilização de facilidades por diferentes potências amigas ou aliadas.

Por tudo isso é que a unidade do arquipélago é relevante nesta encruzilhada.

Autonomia e unidade insular

A República Portuguesa entra no século xxi com o bem precioso da unidade político-administrativa do arquipélago dos Açores. É, aliás, dessa unidade político-administrativa derivada da autonomia regional que decorre agora a unidade estratégica do arquipélago. Desta vez é a organização política interna que determina a percepção estratégica dos Açores.

Caso não houvesse hoje essa coesão inter-ilhas dentro do conceito de um desenvolvimento económico e social harmonioso executado por órgãos democráticos de Governo próprio, o que teria mais probabilidade de ocorrer nos Açores seria uma repartição de espaços de influência, uns mais pró-europeus, outros mais pró-americanos. A Horta já foi mais alemã e inglesa, e o porto de Ponta Delgada mais norte-americano durante a I Guerra Mundial; a Terceira mais britânica e Santa Maria mais americana, enquanto São Miguel ficou neutralizada durante a II Guerra Mundial, e até há pouco tempo as Flores albergavam observadores franceses. Manter todas as ilhas articuladas e coesas sob a mesma soberania por forma a que nenhuma seja base de ameaças sobre as demais é uma tarefa que requer uma grande perícia nacional.

Se observarmos as tendências centrífugas e os movimentos desencontrados que se fazem sentir em realidades arquipelágicas um pouco por todo o mundo percebemos melhor a importância deste bem precioso para todos nós, que é o da unidade político-administrativa da Região Autónoma dos Açores.

Esta unidade política do arquipélago conseguida pela passagem da divisão distrital à reunião de todas as ilhas na categoria da Região dotada de órgãos democráticos de governo próprio foi reforçada por um círculo eleitoral único para a Assembleia da República, que seria temerário desfazer, pela imagem identitária transmitida pelos mais poderosos meios da comunicação social, como a rtp/Açores e a rdp/Açores, que seria

loucura anular, ou alienar, pois presta enormes serviços ao desenvolvimento integrador e equilibrado e faz de cada uma das nove ilhas parte de um todo.

O bem precioso que é o da unidade estratégica do arquipélago dos Açores, conseguido pela conjugação do conceito contemporâneo de Região, com os órgãos político-administrativos da autonomia democrática, não é um dado adquirido tendo em conta a evolução mundial.

Uma dessas variáveis será sem dúvida introduzida pela nova dimensão da pesdc da União Europeia, da qual a República Portuguesa faz parte.

Em termos prospectivos, a deslocação de uma espécie de isobar política sobre o arquipélago tenderá sempre a ser conformada pelo grau de entendimento entre Lisboa, Londres e Washington e pela acção nestas ilhas de factores de maior ou de menor coesão entre elas. Mas podem aparecer outras potências a disputar a influência no arquipélago consoante os desenvolvimentos da situação internacional.

Daí que eu acentue frequentemente não só os serviços que o Estado presta à Região Autónoma dos Açores, como os serviços que a Região Autónoma dos Açores presta ao Estado.

Conclusão

O Estado português tem manifestado uma tendência situacionista na cena internacional. As mudanças não condizem muito com as suas características. 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, um membro activo da União Europeia, um membro participante na União da Europa Ocidental, 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.

O Estado português não sofre demasiado com a actual 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 suplementar da Aliança Atlântica.

Os novos elementos constituídos pela flexibilização da pesc no Tratado de Amesterdão, 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 do aparelho militar europeu diz muito sobre a força de atracção desta ideia e mais obriga os responsáveis portugueses a ter em conta os seus possíveis efeitos.

O contexto actual de segurança e defesa internacional permite ao Estado português lançar-se na via das reformas da política militar sem ameaças pressionantes no exterior. Num horizonte de médio prazo deve no entanto o Estado dotar-se de umas forças armadas credíveis no plano internacional, entre países vizinhos, aliados e outros. O sistema de alianças de Portugal é hoje suficientemente denso em termos de segurança colectiva e de segurança regional, mas requer um instrumento militar capaz de participar

cada vez mais nas missões internacionais e ocupar-se ao mesmo tempo do espaço próximo.

O Estado português beneficia na sua liberdade de acção da multiplicidade de organizações de segurança e defesa militar ocidentais mas deve resguardar-se dos potenciais desentendimentos entre essas organizações. Caso esses desentendimentos se estendessem, os Açores seriam muito provavelmente um teatro de disputas de influência.

O fim da Guerra Fria não é o fim da história e mesmo em termos de segurança europeia a nato aparece como uma aliança com provas dadas na maior dissuasão possível dos conflitos potenciais, através do desenvolvimento de um dispositivo de comando e de forças militares apenas suficiente. A nato tem todas as condições, como se verifica pela sua extensão à Polónia, Hungria e República Checa, para se manter como a estrutura central da segurança colectiva político-militar na nova zona sob sua jurisdição. Deste modo a integridade territorial de todos os membros da nato recebeu um reforço de garantias para o futuro.

A resposta à encruzilhada de caminhos, à autêntica rotunda em que o espaço arquipelágico dos Açores se pode transformar com a evolução da política de defesa europeia, é a do reforço da unidade e da coesão político-administrativa da Região Autónoma dos Açores consagrada na Constituição da República Portuguesa.

Junho de 2000

NOTAS

¹ José Medeiros Ferreira, Portugal – Os Próximos Vinte anos – Posição de Portugal no Mundo: Lisboa, Gulbenkian, 1988, iv volume, p. 75.