

O início e o desenrolar dos processos de democratização dos países do Centro e Leste da Europa, a reunificação das Alemanhas, o surgimento de uma nova era nas relações Leste-Oeste, o desmoronar do Pacto de Varsóvia, o virtual desaparecimento da possibilidade de um ataque surpresa de Oriente para Ocidente em território europeu, a retirada das Forças Armadas soviéticas estacionadas nos territórios dos seus aliados, vieram repercutir-se de forma súbita e profunda sobre os conceitos, objectivos e estratégias ocidentais na área da segurança e defesa.

Colocados perante alterações tão radicais de tudo quanto estivera subjacente ao pensamento e acção ocidentais desde o segundo conflito mundial, os europeus, aliados na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União da Europa Ocidental (UEO) e parceiros da Comunidade Europeia, viram-se colocados perante a necessidade imperiosa de repensar tudo quanto até aí constituía quase que um dogma. E nesse repensar, nos debates que então se começaram a desenrolar naquelas três instituições, surgiram novas ideias, aprofundaram-se novas opções, procurou-se e continua a procurar-se, em suma, uma nova arquitectura para as estruturas de segurança e defesa europeia.

Em cada um destes locais de debate, os grandes temas de segurança tendem a ser vistos sob ópticas diversas, reflexo de um inevitável espírito «corporativo», podendo-se contudo detectar uma constante sempre subjacente: a enorme dificuldade de conceber «in vitro» arranjos multilaterais que devem decorrer naturalmente da evolução histórica do concerto das Nações.

E se é certo que hoje, justamente, estamos perante uma situação geopolítica que torna evidente a necessidade da definição de novos conceitos e de novos objectivos e a adaptação das estruturas existentes ou a eventual criação de novas estruturas, não poderemos, porém, ignorar que no domínio específico da segurança e defesa, a que aqui nos reportamos, se na ausência da percepção de um perigo iminente já é difícil a manutenção de alianças militares embora defensivas, mais difícil ainda será criá-las. Por definição, este tipo de estruturas decorre da existência de ameaças concretas à integridade territorial e à soberania dos Estados. Não existindo uma ameaça concreta, um inimigo claramente definido, e perante um cenário que ainda se não estabilizou, e cujas tendências evolutivas são imprevisíveis, as dificuldades práticas e conceptuais avolumam-se.

Com efeito, a nível europeu, e não obstante a União Soviética permanecer a maior potência militar do Continente, tais ameaças são agora dificilmente perceptíveis pela opinião pública. O desanuviamento é uma evidência.

---

As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

E, se bem que o eixo Leste-Oeste se venha agora flectindo no sentido Oeste-Sudeste e que o recente conflito do Golfo tenha demonstrado que ameaças directas ou indirectas à segurança europeia poderão ter a sua origem em instabilidades noutras regiões do Globo, a percepção pela opinião pública da necessidade de criar uma capacidade de reacção para fazer face a situações hipotéticas tende a dissipar-se numa visão naturalmente optimista de que tais situações se não repetirão.

O presente trabalho não tem por objectivo apontar soluções. Pretende apenas procurar definir o quadro em que se desenrolam os debates sobre a «Nova Arquitectura Europeia de Segurança», chamando a atenção para os princípios que se entende deverem ser preservados na busca de uma solução que nos parece possível, desejável e compatível com aqueles princípios.

### **Os antecedentes**

Durante as últimas quatro décadas, a Europa viveu uma tranquilidade que resultou de um contexto de segurança claramente definido. Um cenário quase imóvel, sustentado pela bipolaridade e pela solidez das duas grandes potências rodeadas dos seus aliados. Um cenário em que os actores principais, os Estados Unidos da América e a União Soviética, a OTAN e o Pacto de Varsóvia, viveram um período de previsibilidade e de rotina no aperfeiçoamento e no burilar dos papéis que seriam chamados a desempenhar se aquela tranquilidade rotineira fosse quebrada por um conflito em território europeu.

Mas mesmo a forma de que se revestiria essa alteração de cenário era de certa forma previsível. E as estratégias alternativas estavam estudadas e pouco ou nada seria deixado ao acaso.

Mas um outro actor surgiu na cena europeia em meados da década de 70: a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE). Integrando todos os Estados europeus com excepção da Albânia, bem como os Estados Unidos da América e o Canadá, esta Conferência, também conhecida como «Processo de Helsínquia», veio sentar à mesma mesa os membros das duas Alianças militares e os Neutros e Não Alinhados.

Abarcando questões de segurança, Direitos do Homem, cooperação económica e outros temas, a CSCE se bem que encarada por Moscovo como traduzindo a ratificação internacional das fronteiras europeias do pós-guerra e constituindo um palco para as suas propostas no domínio da segurança, veio permitir ao Ocidente acusar a União Soviética e os Estados-membros do Pacto de Varsóvia de violações de Direitos Humanos. E fazendo-o publicamente e de uma forma institucional.

Numa apreciação global dos resultados deste processo até finais dos anos 80, poderá dizer-se que ele se traduziu não só numa maior permeabilidade da Europa Central e do Leste às ideias do Ocidente, mas também no esclarecimento de uma opinião pública ocidental que

se revelava perigosamente receptiva aos esforços da bem montada máquina de propaganda soviética.

Foi este cenário que no final da década passada se alterou de forma tão radical que deixou os actores perplexos quanto à sua futura actuação e veio introduzir em cena novos participantes que até então ou tinham papéis de meros figurantes, como a União da Europa Ocidental (UEO), ou se movimentavam noutros contextos. Refiro-me, neste último caso, à Comunidade Europeia.

### **O cenário actual**

Observando o actual cenário internacional na perspectiva do futuro da segurança europeia, alguns aspectos merecem um relevo muito particular. Constituem, em meu entender, os elementos essenciais subjacentes à alteração do cenário geopolítico, interligados por um nítido elo de causalidade. Em primeiro lugar, a União Soviética. As profundas dificuldades económicas que a «era Gorbachev», na sua nova política de abertura, veio reconhecer, repercutiram-se profundamente em todos os sectores da vida do país, constituindo desde logo um dos factores determinantes na evolução da sua política externa. A consciência da impossibilidade de conciliar a dimensão da sua máquina militar com as expectativas de bem-estar da população, aliada à percepção da quase impossibilidade de reduzir o fosso tecnológico que nesse e noutros domínios a separava do Ocidente, terá sido uma das principais razões que levaram o Kremlin a flexibilizar a sua postura internacional. Esta flexibilização traduziu-se, desde logo, numa nova abertura a negociações de controlo e redução de armamentos. E as consequências imediatas para as «revoluções» dos Estados da Europa Central e de Leste foram patentes. Perante as suas dificuldades internas, Moscovo terá sentido chegada a hora de abdicar da sua política de «coesão» do Pacto de Varsóvia, da chamada «doutrina Brejnev».

Na subsequente evolução daqueles países, é de destacar a sua imediata viragem para Ocidente, numa busca dos valores que foram historicamente os seus. Mas, independentemente das consequências imediatas para o seu posicionamento no cenário europeu, esta nova realidade não podia deixar de se repercutir no destino das duas Alemanhas.

A queda do muro de Berlim, simbolizando a unificação alemã, permitiu o desenvolvimento de um processo que ganhou a sua consolidação definitiva através do assentimento de Moscovo à permanência da nova Alemanha na OTAN e aos entendimentos paralelos quanto ao prazo da presença de forças soviéticas no território Leste-alemão.

Este cenário, no qual se assistia ao desmoronamento do Pacto de Varsóvia, traduziu-se no desaparecimento do antagonismo Leste-Oeste e no ressurgimento dos Estados Unidos da América como a Potência Global

dominante. A actuação norte-americana no quadro do recente conflito do Golfo veio demonstrar este estado de coisas: no anterior contexto bipolar, dificilmente se poderiam conceber as operações militares na zona do Golfo tal como se desenvolveram.

A nova configuração geopolítica europeia, com os riscos acrescidos de conflituosidade regional que encerra, resulta num crescente relevo da multilateralidade no relacionamento internacional. A importância histórica do recente Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (Tratado CFE) é disso um claro exemplo, a par do desenvolvimento do processo de Helsínquia (CSCE), desenvolvimento esse reflectido na Carta de Paris para uma Nova Europa subscrita pelos então trinta e quatro Chefes de Estado e Governo dos países membros da CSCE.

Esta realidade geopolítica, na total acepção da palavra, veio pôr em causa as instituições, as organizações e os processos multilaterais, tornando necessária a sua adaptação, através da revisão dos seus objectivos e do repensar das suas estruturas.

Na área da segurança e defesa, o «desaparecimento» da ameaça soviética, o desagregar do Pacto de Varsóvia, a crescente tomada de consciência da necessidade de dar à Europa dos Doze uma dimensão de segurança que, no contexto de uma futura Política Externa Comum, lhe dêem a credibilidade necessária, a indispensabilidade de articular uma crescente componente europeia de segurança com a essencialidade do elo transatlântico, a necessidade, enfim, de compatibilizar todas estas realidades com a previsível redução quantitativa da presença militar norte-americana na Europa, têm levado a que os principais «fora» e instituições europeias e transatlânticas debatam as formas de que se poderá revestir a chamada «Nova Arquitectura de Segurança Europeia».

### **Os actores principais**

Concebida para conter a ameaça soviética, estendida posteriormente à ameaça global do Pacto de Varsóvia, a Aliança Atlântica teve, durante quatro décadas, a natureza de uma Aliança militar defensiva que se baseou, a partir da década de 60, na estratégia da «resposta flexível e defesa avançada», na recusa de uma declaração oficial sobre o «não primeiro emprego» («no first use») de armas nucleares, na essencialidade do elo transatlântico e na intensificação da consulta política regular. Com a radical alteração da natureza da ameaça, a Aliança encontra-se perante a necessidade de uma revisão profunda dos seus objectivos globais, tanto na área militar como na política. A Cimeira de Londres, em Julho de 1990, traçou as grandes linhas de evolução da OTAN de forma clara e sobretudo profunda.

Passados longos anos em que a União da Europa Ocidental, concebida como uma instituição exclusivamente europeia — mas precisamente por essa razão, ultrapassada na sua génese pela Aliança Atlântica como organização defensiva ocidental por excelência —, se manteve apenas viva, assistimos

agora à sua emergência com nova vitalidade. Este renascer da União deve-se, em primeiro lugar e essencialmente ao facto de ela ser actualmente um dos actores principais na construção da «Nova Arquitectura Europeia». Mas deve-se igualmente ao papel que esta instituição desempenhou na coordenação da participação europeia no recente conflito do Golfo.

Quanto à primeira destas razões, ela decorre, por um lado, da vontade de reforço do chamado « pilar » europeu da OTAN, da necessidade que vem sendo sentida de dar aos europeus uma voz mais forte no seio daquela organização e conseqüentemente de «reequilibrar» os dois pilares nos quais assenta o elo transatlântico; mas assenta, por outro, no facto de a UEO ser a instituição, por excelência, vocacionada para integrar a componente «segurança» (entendendo-se aqui o termo segurança no seu sentido restrito, ou seja, contendo os aspectos não militares da segurança em sentido lato) e eventualmente a componente «defesa» no quadro da emergência de uma Política Externa Comum dos doze.

Por outro lado, o papel coordenador que a UEO tem vindo a desempenhar no tocante à participação de forças militares dos seus Estados-membros na região do Golfo demonstra a sua capacidade de ser visível e útil perante crises que ocorram fora da área de aplicação do Tratado do Atlântico Norte. A Comunidade Europeia, mergulhada nos debates das Conferências Intergovernamentais tendentes designadamente à construção de um enquadramento e à definição dos parâmetros de uma Política Externa Comum, passou agora a integrar o elenco de actores que se movimentam no palco da construção de uma «Arquitectura Europeia de Segurança». Partindo da ideia base da inviabilidade de uma Política Externa Comum que não englobe as componentes «segurança» e «defesa», os Doze têm vindo a analisar várias alternativas neste domínio.

E se bem que as declarações públicas dos responsáveis políticos europeus pareçam apontar para a existência de um largo consenso no que toca àquele objectivo básico, também apontam simultaneamente para a existência de divergências no que toca às vias alternativas para a sua prossecução. Neste debate, as divergências parecem derivar de uma questão essencial: a natureza da relação entre estruturas a criar e aquelas já existentes no quadro da Aliança Atlântica.

A CSCE, cuja dimensão de segurança está de há alguns anos consolidada, constitui o único «fórum» em que se encontram reunidos todos os Estados europeus e norte-americanos. No seu âmbito, chegou a bom termo em finais de 1990 a mais complexa negociação de desarmamento multilateral até hoje levada a cabo, cujos resultados reflectiram o clima de paz e cooperação que actualmente se vive nas «relações Leste-Oeste». A assinatura em Paris do Tratado CFE, a que acima aludi, culminou aquelas negociações. E embora o início do seu processo de ratificação pelos signatários tenha sofrido atrasos motivados por interpretações divergentes quanto à letra e ao espírito do Acordo, o «recente» acordo de Lisboa entre os Estados Unidos e a União Soviética

veio solucionar as questões pendentes, permitindo, assim, que o tratado da CFE se torne, em breve, uma realidade.

Mas também em outras áreas de segurança o Processo de Helsínquia evoluiu. Na Cimeira de Paris, em Novembro de 1990, foi decidida a institucionalização de alguns domínios da CSCE. Refira-se, a título de exemplo, a criação do Centro para a Prevenção de Conflitos (CPC) que se poderá vir a revelar como uma instituição de grande importância numa Europa em que se não pode excluir o ressurgimento dos conflitos de interesses regionais que apenas foram artificialmente «adormecidos» no período que medeou entre os Acordos de Yalta e o início dos processos de democratização dos países do Centro e Leste europeu.

Contudo, para a acção que actualmente se desenrola na procura de uma identidade europeia de segurança, a CSCE constituirá um actor cujo papel se desenvolve num nível diferente dos papéis dos outros actores. Não sendo menos importante, a sua natureza não a leva a procurar estruturas de defesa para a nova Europa. Antes a leva a procurar criar um clima geral de confiança e de transparência, através da criação de barreiras que contenham quaisquer eventuais «ambições» de actuação «manu militari».

### **A acção**

As questões que neste momento se colocam aos «arquitectos» da Nova Segurança Europeia são, na sua essência, duas:

- a definição das necessidades europeias em termos de segurança;
- a forma de atingir esses objectivos.

Estas duas questões, que são inegavelmente óbvias, aparentam, numa primeira abordagem, uma simplicidade que rapidamente, porém, se revela enganadora.

E isto porque, se no domínio da Aliança Atlântica, a revisão dos seus objectivos e estratégia para os adaptar a uma nova realidade geopolítica, se pauta por claras directivas emanadas da Reunião Cimeira da Aliança Atlântica, a chamada «Cimeira de Londres», que teve lugar na capital britânica em Julho de 1990, outros actores se encontram em cena: a União da Europa Ocidental e a Comunidade Europeia. E estes, se bem que tendo subscrito, no total sentido da palavra, as directivas daquela Cimeira (todos os Estados-membros da CE e da UEO, com excepção da Irlanda, são membros da Aliança Atlântica) têm objectivos próprios específicos nos domínios a que aqui nos reportamos.

Admitamos, contudo, e conforme é previsível, que o exercício de renovação da Aliança Atlântica, que se vem desenrolando desde a Cimeira de Londres, se processará independentemente dos novos dados exteriores provindos das duas instâncias europeias.

Nessa situação, a OTAN, ao reformular os seus objectivos e os seus conceitos estratégicos, terá de ter em conta, fundamentalmente, a ausência de ameaça do Leste europeu, o desaparecimento, devido às negociações CFE e à desagregação do Pacto de Varsóvia, da esmagadora

superioridade daquela Aliança ou da União Soviética no campo convencional e a virtual impossibilidade de uma confrontação ao longo da linha que foi a linha de contacto entre as duas Alianças.

Os objectivos a prosseguir integram, quanto às forças aliadas, a reestruturação e redução das forças activas no sentido de uma maior mobilidade e da utilização de forças multinacionais; a redução do grau de prontidão, reduzindo-se em consequência o número de exercícios e a necessidade de treino; uma maior dependência da capacidade de reforço. Quanto à estratégia da Aliança, toca-se nos conceitos do «não primeiro uso», da «resposta flexível» e da «defesa avançada». Caberá, por outro lado, desenvolver o novo conceito agora proposto, que qualifica as armas nucleares como armas «verdadeiramente de último recurso». Caberá igualmente alterar os conceitos de «defesa avançada» e de «resposta flexível». Aquele, em função da unificação das Alemanhas. Este, por força do levantamento do patamar nuclear.

A tarefa da Aliança é difícil em quaisquer circunstâncias. Mas a dinâmica aliada e a existência de estruturas testadas durante quatro décadas, levam-nos a concluir que as directivas da Cimeira de Londres serão cumpridas em prazos adequados. E sendo assim, a defesa do território dos Estados aliados permanecerá assegurada. Ou seja: a defesa da Europa ocidental ficará garantida.

Esta, porém, é paradoxalmente, apenas uma das facetas do tema global da segurança europeia. Seria decerto a única no contexto anterior à mutação geopolítica da Europa e à entrada em cena das instituições europeias. Com efeito, sem a existência daqueles dois factores, o exercício da definição das necessidades europeias em termos de segurança teria ficado concluído através da «reestruturação» da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Acontece, contudo, que por força da mutação geopolítica, deixou de existir, no presente e no futuro previsível, uma ameaça do Leste europeu. Poderão renascer conflitos de interesses regionais, mas o risco tradicional desapareceu. Surge, assim, uma nova questão: defender a Europa de quê? A resposta a esta pergunta parece-me ser, actualmente: defender a Europa de ameaças que não visam a sua integridade territorial, mas antes os seus interesses vitais. Ameaças de natureza imprevisível, provindas de outras regiões do Globo. O Golfo constitui o exemplo paradigmático.

Neste quadro, qual a possível actuação da Aliança Atlântica? Limitada pelo Tratado do Atlântico Norte a uma área claramente definida, a Aliança tem sempre abordado a questão da actuação fora daquela *área* de uma forma pragmática. Reconhecendo que ameaças aos seus interesses poderão provir de regiões em que a Aliança não pode actuar como tal, os Aliados têm declarado, em comunicados públicos do Conselho do Atlântico, que aqueles que se sentirem ameaçados poderão agir numa base individual. O significado prático desta afirmação não me parece necessitar de ulteriores esclarecimentos.

Mas esta questão prende-se com o outro factor que acima referi: a entrada em cena das duas instituições europeias. Ao procurarem uma Identidade Europeia de Segurança, a Comunidade Europeia e a União da Europa Ocidental poderão visar eventuais actuações em território europeu no contexto do ressurgimento de instabilidades regionais. Mas visarão sobretudo a capacidade de uma actuação em zonas exteriores à área de aplicação do Tratado do Atlântico. A possibilidade de a Europa aparecer, como tal, na defesa dos seus interesses. A possibilidade, por outras palavras, de ser mostrada a bandeira europeia.

E é a partir deste momento que as questões se avolumam e que se entra no domínio específico da «Arquitectura Europeia de Segurança». Terá interesse histórico abrir aqui um pequeno parêntesis para referir que não obstante ter havido uma quase coincidência temporal entre o surgimento desta vontade europeia de afirmação na área da segurança e o desaparecimento da tradicional ameaça de Leste, a questão de uma maior «presença» dos europeus na área da segurança e defesa foi, durante anos, reiteradamente levantada no âmbito da Aliança Atlântica, embora não pelos europeus. Foi-o sempre pelos Estados Unidos da América, através de constantes apelos a que os seus Aliados do Atlântico oriental reforçassem a sua contribuição para o esforço de defesa comum. Na perspectiva de Washington, dificilmente a opinião pública norte-americana aceitava um desequilíbrio entre as contribuições dos dois lados do Oceano. Era a sobejamente conhecida questão do «burdensharing».

Regressemos aos objectivos europeus: dar à Europa dos Doze uma vertente segurança no quadro de uma Política Externa Comum. Uma vertente que venha a englobar, a prazo, a dimensão da defesa, ou seja, a de uma real capacidade militar.

Na busca de vias para a prossecução daqueles objectivos, que me parecem realizáveis, haverá contudo que acautelar alguns princípios fundamentais, não se podendo esquecer que quaisquer soluções passarão necessariamente por um difícil equilíbrio entre as várias instituições que inevitavelmente estarão envolvidas: a Aliança Atlântica, a União da Europa Ocidental e a Comunidade Europeia.

E quais esses princípios? Antes de mais, a indispensabilidade de preservar o diálogo e a cooperação permanentes entre os europeus e os seus Aliados da América do Norte tanto nas áreas da segurança como da defesa, tendo presente a importância fundamental da continuada presença militar norte-americana na Europa. Parece-nos evidente a necessidade de preservar o elo transatlântico sem afectar a percepção da sua importância por parte da opinião pública norte-americana, uma opinião pública extremamente sensível às atitudes europeias. Os americanos têm de sentir que a sua presença na Europa é desejada. Do lado europeu, não obstante existirem certas «nuances» na forma como esta questão é abordada, não me parece existirem dúvidas quanto ao fundo da questão. Por outro lado, é indispensável uma clara identificação dos vários países europeus que de uma ou outra forma estarão envolvidos



nas futuras estruturas de segurança e defesa e os papéis que aí desempenharão. Há que ter presente que os nove Estados europeus membros da União da Europa Ocidental (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha e Reino Unido) são todos membros da Europa dos Doze. Que dos três Parceiros da Comunidade Europeia que não integram a UEO, um é neutro (Irlanda) e os outros dois (Dinamarca e Grécia) são membros da Aliança Atlântica, conjuntamente com todos os Estados-membros da UEO. Que dos catorze Estados europeus presentes na OTAN, três (Islândia, Noruega e Turquia) não integram nenhuma das duas instituições europeias e dois (Espanha e França) não integram as Estruturas Militares Aliadas, ou seja, não têm forças militares cometidas à Aliança.

Nem a importância deste xadrez europeu, nem as sensibilidades norte-americanas deverão ser menosprezadas.

Qualquer solução deverá ter em consideração a necessidade de não alienar aliados europeus cuja importância estratégica se revela acrescida no novo cenário internacional. Refiro-me à Turquia, à Noruega e à Islândia. Qualquer solução deverá preservar, sem margem para dúvidas, a estreita ligação entre europeus e norte-americanos.

Qualquer solução deverá, enfim, não perder de vista o objectivo último deste exercício: o reforço da segurança europeia.

## **Conclusões**

A segurança do nosso Continente foi assegurada ininterruptamente desde o segundo conflito mundial porque os europeus ocidentais tiveram a percepção de que a sua comunidade de valores e de interesses se estendia à costa Oeste do Atlântico Norte. E porque a existência e a importância dessa comunidade de valores foi sentida, da mesma maneira, pelas nações norte-americanas.

Entretanto, a Europa mudou.

A coesão do Ocidente europeu traduziu-se num processo de integração que dá actualmente passos necessários e decisivos.

As nações do Centro e Leste, inseridas desde a década de 40 num espaço político e cultural artificial, iniciaram agora o seu percurso de regresso aos valores ocidentais aos quais devem, em grande parte, a criação do contexto que permitiu esse mesmo regresso.

Perante estas realidades, a Europa dos Nove, dos Doze e da Comunidade Atlântica, no caminho da reestruturação criativa das suas instituições, não poderá alhear-se nem dos anseios das novas democracias nem dos princípios que a nortearam durante as últimas quatro décadas.

O período de incerteza e de fluidez que actualmente se vive exige muita criatividade na gestão das instituições internacionais. Mas exige, simultaneamente, que os Estados usem do maior pragmatismo na sua actuação. O equilíbrio que for conseguido na conciliação destes dois

**Segurança europeia: VASCO BRAMÃO RAMOS**  
**Uma arquitectura complexa,**  
**um estilo barroco**

requisitos, por vezes conflituosos e por vezes complementares, condicionará o cenário internacional no limiar do terceiro milénio.