

OS AÇORES E A DEFESA COMUM EUROPEIA

por
Luís Andrade*

No final do século XX, houve a coincidência de terem ocorrido duas importantes quedas de muros : um muro físico, o de Berlim, em Novembro de 1989, significando o fim de uma era dos pontos de vista político e ideológico mais conhecida por guerra fria; e outros mais pequenos, menos físicos, mas nem por isso menos importantes e que poderíamos relacionar com o Uruguay Round do GATT e com a globalização e a mundialização da nossa economia. As transformações tecnológicas ocorridas que revolucionaram o mundo são, de facto, notáveis. Obviamente que as implicações de todos estes factores no âmbito da segurança e da defesa do Velho Continente foram e são apreciáveis.

No que concerne aos Açores e ao seu papel no âmbito da defesa comum europeia, é necessário, antes de mais, tecermos algumas considerações relativamente ao que se convencionou chamar a nova arquitectura de segurança europeia.

A segurança é, de facto, a condição “ sine qua non “ para se poder falar de tudo o resto. De vez em quando, devemos fazer uma pausa para podermos analisar, com alguma atenção, os temas que têm a ver com a segurança e que são a garantia básica para que a prosperidade possa existir. Neste preciso momento, estamos a viver, quase sem nos darmos conta, um período de profunda alteração no que concerne à arquitectura de segurança do nosso continente.

* Departamento de História, Filosofia e Ciências Sociais, Universidade dos Açores.

Entendemos que deve ser concedido um sentido mais amplo ao conceito de segurança relativamente ao que foi dado nos finais do século XIX e durante boa parte do século XX. A tendência era a de associar a segurança quase exclusivamente à perspectiva militar. Hoje em dia, tem um sentido muito mais amplo e, num mundo globalizado, não basta falarmos do conceito de segurança defensiva ou militar. Torna-se necessário, de igual modo, termos em atenção outros aspectos que têm a ver, por exemplo, com a segurança económica, com a segurança do comércio mundial, estendendo-se, também, à defesa dos direitos humanos, aos direitos das minorias e à defesa do meio ambiente que queremos preservar para as futuras gerações.

Com este conceito tão amplo, gostaríamos de realçar que as instituições ou organizações que têm como missão garantir essa segurança não podem ser reduzidas apenas a uma. Ou seja, devem ser várias instituições: europeias, internacionais ou transatlânticas, dando origem a uma rede o mais densa possível, tornando muito difícil, desta forma, que a sua eventual ruptura tenha como resultado a ocorrência de tensões, de guerras ou de qualquer outro tipo de conflito.

Por isso, quando falamos de segurança, não devemos apenas falar de uma única organização, que é, sem qualquer dúvida, a Aliança Atlântica, que desempenhou um papel da maior relevância nos últimos 51 anos. Temos de ter também em atenção o papel que outras organizações podem e devem desempenhar neste contexto. Estamos a pensar, por exemplo, na OSCE, na União Europeia e no Conselho da Europa. Em Lisboa, em Dezembro de 1996, a OSCE sofreu uma grande transformação tendo sido tomadas decisões essenciais que irão ter, com certeza, implicações de grande relevância no âmbito da segurança da Europa. A primeira delas foi a de se definir um modelo de segurança europeia para o século XXI que tem de se ir desenvolvendo ao longo dos próximos anos ; e a segunda, teve a ver com a modificação de um dos tratados mais importantes para a segurança da Europa relacionado com o armamento convencional.

No que se refere concretamente à União Europeia e à sua Política Externa e de Segurança Comum, tudo leva a crer não ser muito provável que, nos próximos tempos, venham a ter lugar desenvolvimentos muito significativos. Tal como afirmou Jean Monnet : no nosso continente a integração política deve ser o corolário da integração económica e não o contrário. Será a sua consequência e não a sua causa.

É possível, no entanto, sistematizar as mudanças alcançadas em Amesterdão relativamente a Maastricht no que concerne especificamente à PESC, concentrando-nos nos aspectos que foram objecto de maiores críticas ao longo dos últimos anos e que se referem, precisamente, em primeiro lugar, ao procedimento de tomada de decisões, em segundo lugar, à representação exterior e, em terceiro lugar, às questões relacionadas com a defesa. O Conselho Europeu de Amesterdão desenvolveu também um esforço importante no que se refere à segurança e à defesa, muito embora aquilo que foi obtido não tenha sido muito significativo. No entanto, algo foi conseguido.

O ponto de partida que esteve na base destes acontecimentos foi o documento apresentado a 25 de Março de 1997 em Roma, cuja filosofia se baseava nos seguintes aspectos : em primeiro lugar, tornava-se necessário superar a separação artificial entre a segurança - confiada à Política Externa e de Segurança Comum - e a defesa - da responsabilidade da União da Europa Ocidental. Em segundo lugar, foi realçado o facto de que a construção europeia ficaria incompleta se não possuísse uma dimensão de defesa própria. Em terceiro lugar, o facto de que as recentes crises na Europa terem demonstrado inequivocamente que se tornava absolutamente necessário que o Velho Continente se dotasse de uma capacidade de acção exterior rápida, coerente, eficaz e visível. Em quarto lugar, ressaltava a necessidade dos europeus serem mais ambiciosos no que diz respeito ao desenvolvimento de uma Identidade de Segurança e Defesa compatível com a NATO e em que uma política de defesa comum no âmbito da PESC fosse possível através de uma integração gradual e progressiva da União da Europa Ocidental na União Europeia. Relativamente a este assunto, que para nós se reveste de particular importância, o Ministro português dos Negócios Estrangeiros referiu o seguinte : “ O Tratado de Amesterdão desenvolveu valências na União Europeia que até aí estavam embrionárias, designadamente na área da política externa, da política de segurança e da política de defesa. É o caso da criação do cargo do “Senhor PESC”, da definição de instrumentos para a realização de uma política comum de segurança e defesa e também com a definição, a prazo, de um sistema de fusão gradual entre a União Europeia Ocidental e a União Europeia”¹.

¹ Jaime Gama, “ Coordenadas para a Acção Externa do Estado e Orientações para a Política de Defesa Nacional” in *Estratégia*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Coordenação de Adriano Moreira e Pedro Cardoso, vol. XI, Lisboa, 1999, p. 10.

São exactamente estes mecanismos que começam a ser testados como, por exemplo, a entrada em funcionamento de um novo modelo de Secretário-Geral do Conselho da União Europeia, que “passará a acumular as funções tradicionais de coordenação dos serviços do Conselho com um papel central na definição e na visibilidade pública da PESC”².

Porém, não nos podemos esquecer que, no que concerne à PESC, temos de ter algumas cautelas na medida em que eventuais problemas que possam surgir não têm tanto a ver com os mecanismos utilizados mas com a vontade política de alguns Estados com um longo passado histórico e que não querem renunciar à sua soberania bem como às suas esferas de projecção internacional. Como consequência de tudo isto, não restam dúvidas de que, até ao presente, a capacidade de Washington influenciar os acontecimentos mundiais é muito superior à de Bruxelas e isto independentemente do facto dos Estados Unidos terem menos população do que a União Europeia, menos território, menor PNB e menor participação no comércio mundial. A diferença assenta no facto dos norte-americanos terem uma Política Externa e de Segurança Comum, o que não acontece com os europeus³.

Após esta breve introdução, vejamos o que acontece com Portugal e, especificamente com os Açores, no âmbito da defesa e da segurança europeias.

Quando aderimos à NATO, em Abril de 1949, Portugal, como é sabido, não tinha um regime democrático, facto que não constituiu impedimento para que fizesse parte de uma organização internacional que apenas incluía países democráticos. Nessa altura, o que mais interessava aos Estados Unidos da América era poder contar com o arquipélago dos Açores. Foi, como é sabido, a importância geoestratégica deste arquipélago que esteve na origem do convite endereçado a Portugal para fazer parte da Aliança Atlântica como se pode facilmente comprovar através da análise de vários documentos diplomáticos dessa altura⁴.

² *Ibid.*, p. 10.

³ Relativamente a estas questões, o livro *America and Europe-a Partnership for a new era*, editado por David C. Gompert e Stephen Larrabee, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, reveste-se da maior importância para o estudo do relacionamento entre a Europa e os Estados Unidos bem como da necessidade da União Europeia se dotar de uma política externa e de defesa comum.

⁴ Acerca desta problemática, veja-se a publicação do autor, *Neutralidade Colaborante-o caso de Portugal na Segunda Guerra Mundial*, Coingra, Ponta Delgada, 1993.

O principal objectivo da maior potência marítima era, sem qualquer dúvida, o de poder contar com o território português, designadamente com os Açores, para implementar a sua política de segurança. Ao longo da guerra fria, o papel de Portugal foi sobretudo aquele de uma pequena potência. É aquilo que o Professor Adriano Moreira tem designado por estado exíguo sendo essencialmente os seus arquipélagos no Atlântico que lhe concedem importância estratégica e algum poder de negociação internacional⁵.

No caso português, devido à sua importante situação geográfica, designadamente à importância geoestratégica do arquipélago dos Açores, e independentemente de se estar cada vez mais a assistir à transição de um mundo que foi essencialmente bipolar para um contexto internacional que parece assumir características unipolares em termos estratégico-militares, essa importância não diminuiu. O que se passou e o que se passa, de facto, foi uma alteração dessa mesma importância. Ou seja, a sua utilização alterou-se, o que não significa que tenha necessariamente diminuído. A imprevisibilidade das relações internacionais, característica essencial do mundo de hoje, parece reiterar essa importância. A guerra do Golfo, a questão da Somália, um potencial conflito com o Iraque, a crise na ex-Jugoslávia, etc., vieram colocar em evidência essa questão. O que voltou a acontecer foi a necessidade por parte dos Estados Unidos da América de utilizarem o apoio logístico da base das Lajes nos Açores.

O que nos parece ser claro é que, no mundo em que estamos a viver do chamado pós-guerra fria, e independentemente de a União da Europa Ocidental poder vir a constituir aquilo que alguns têm designado como o pilar europeu da Aliança Atlântica, o relacionamento transatlântico parece continuar a ser vital no que concerne à segurança e à defesa da Europa. Porém, ao analisarmos esta problemática, não nos podemos esquecer que, nos Estados Unidos da América, discute-se, de novo, a eterna questão entre, por um lado, a perspectiva realista das relações internacionais e, por outro, a chamada cruzada moral. No período do pós-guerra fria, a operação Tempestade no Deserto constituiu um exemplo claro de convergência entre, por um lado, os princípios e, por outro, os interesses.

⁵ Veja-se, por exemplo, a intervenção do Professor Adriano Moreira intitulada “Portugal e a Plataforma Atlântica da Europa “ in *Estratégia*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, vol.XI, Lisboa, 1999, pp. 19-25.

Pensamos que vale a pena referir que, num artigo publicado pelo ex-Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Europeus e Canadianos, Richard Holbrooke, na revista *Foreign Affairs*, é referido que os Estados Unidos tornaram-se numa potência europeia, na medida em que, no século XXI, a Europa continuará a necessitar do envolvimento activo dos Estados Unidos que constituíu um elemento necessário para o equilíbrio continental durante cerca de 50 anos. Por outro lado, uma Europa instável, escreve ele, continuará a por em risco os interesses essenciais de segurança nacional dos Estados Unidos. E isto é tão verdade depois como durante a Guerra Fria. Não podemos esquecer que os conflitos locais, a instabilidade interna de natureza política e económica e o retorno de questões históricas antigas, substituíram o expansionismo soviético, tornando-se na maior ameaça para a paz no velho continente.

A tragédia da Bósnia contribuiu para aumentar a responsabilidade e, ao mesmo tempo, a necessidade de se tentar construir uma estrutura de relacionamento por forma a se criar uma nova arquitectura de segurança para a Europa⁶. Todos os participantes de maior relevo dessa nova equação de segurança europeia - os Estados Unidos, os estados da Europa Ocidental e Central assim como as outras nações que constituíram a ex-União Soviética - desejam uma Rússia pacífica, democrática e estável, integrada nas instituições de uma Europa não dividida.

Nesta perspectiva, o principal pilar dessa nova arquitectura de segurança europeia parece ser a Aliança Atlântica. Concebida para fazer face quase exclusivamente ao expansionismo soviético nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a NATO, finda a Guerra Fria, deve tentar adaptar a sua estrutura militar a uma situação profundamente modificada. Tem, de igual modo, de ter em conta as tentativas da Europa dos quinze de dotar a União Europeia de uma política de segurança, o que, como vimos, não tem sido tarefa fácil. Porém, como também é sabido, a UEO não desempenhou qualquer acção ou acções concretas que, de facto, são essenciais para a sua credibilização tanto interna como externa.

Para alguns, a Aliança Atlântica, já com 51 anos de existência, poderá parecer irrelevante, ou quase, para os desafios que a nova Europa

⁶ No que diz respeito ao recente conflito na ex-Jugoslávia, ver o artigo de Michael Mandelbaum intitulado "A Perfect Failure - NATO's War Against Jugoslavia" in *Foreign Affairs*, September/October 1999, pp. 2-12.

terá de enfrentar⁷. Para outros, o extraordinário sucesso da NATO poderá querer sugerir que nada terá de ser alterado. Ambas estas perspectivas não são, em nosso entender, as mais adequadas. Não há dúvida de que terá de ser encontrada, o mais rapidamente possível, uma resposta para os novos problemas de segurança que agora se apresentam à Europa, mesmo após um segundo alargamento da Aliança Atlântica⁸.

Uma política externa e de segurança com credibilidade para a Europa, exige, como, aliás, já foi referido, transferências de soberania, instrumentos militares adequados e a aceitação pelos governos e opiniões públicas dos seus custos, não apenas em termos financeiros mas também em vidas humanas⁹.

Todavia, não podemos de modo algum escamotear a questão que se prende com a ausência de uma clara e inequívoca ameaça externa comum numa altura em que os problemas internos dos vários estados parecem, cada vez mais, absorverem, quase por completo, as atenções dos respectivos governos. Torna-se, pois, urgente, que os vários mecanismos de relacionamento entre a Europa e os Estados Unidos sejam, na realidade, reforçados. O terrorismo, a droga, o crime internacional, o nacionalismo agressivo e a proliferação de armas de destruição maciça ameaçam a nossa segurança. Para além disso, questões como a deterioração do ambiente, o aumento populacional em algumas regiões do planeta assim como o problema dos refugiados poderão tornar muito complexa a organização de uma nova ordem internacional como era, por exemplo, a intenção do ex-Presidente dos Estados Unidos, George Bush. Aquilo que parece emergir, neste momento, é o que poderemos chamar uma nova desordem internacional.

Retomando a tese relativamente à imprevisibilidade das relações internacionais torna-se, pensamos nós, claro, que é necessário, o mais rapidamente possível, repensar a Aliança Atlântica por forma a que a

⁷ No que concerne à problemática do posicionamento estratégico dos EUA face aos seus parceiros da NATO, o artigo de Robert W. Tucker “Alone or with Others” in *Foreign Affairs*, November/ December, 1999, pp. 15-20, é elucidativo.

⁸ Relativamente ao futuro da Aliança Atlântica recomenda-se o livro de Charles-Philippe David e Jacques Lévesque, *The Future of NATO : Enlargement, Russia and European Security*, The Centre for Security and Foreign Policy Studies, Macgill-Queens University Press, Montreal, 1999, nomeadamente pp.216-222.

⁹ Veja-se, por exemplo, o Editorial de João Ferreira de Sousa, na Revista *Política Internacional - Os 50 Anos da Aliança Atlântica*, nº 19 , Primavera - Verão de 1999, p.3.

segurança e não apenas a defesa do mundo ocidental possa estar minimamente assegurada.

No que concerne ao nosso país, “ as perspectivas de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa 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 da União da Europa Ocidental (UEO), e mesmo um membro interessado na Organização de Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) “¹⁰.

Todavia, como refere o Professor Adriano Moreira, “... a adesão à Europa, que não foi uma escolha entre várias oportunidades, foi a escolha única que se apresentou depois do ponto final no ciclo do império, tornou corrente a qualificação do país como periférico do ponto de vista económico, não obstante a situação geográfica que lhe atribui, na problemática da geopolítica, um poder funcional geograficamente derivado do famoso triângulo estratégico “¹¹.

No caso português, ligado simultaneamente à segurança atlântica pela NATO e à política comum de defesa europeia pelo Acto único, será nesse caso crescente a necessidade de optar, se houver opção, pela defesa avançada do espaço americano, ou pela fronteira atlântica da União Política Europeia. Não é certamente uma opção de liberdade soberana teórica, porque os condicionamentos exógenos são pesados, mas a racionalização das circunstâncias é imperativa para usar a liberdade possível.

Como refere o Professor Medeiros Ferreira, “ 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 “¹². Parece-nos, pois, extremamente importante que o nosso país possa, de facto, tirar partido desta oportunidade no sentido de poder acompanhar os desenvolvimentos tecnológicos que têm vindo a ocorrer no âmbito militar e não só.

¹⁰ Medeiros Ferreira, “ Que Mundo será o nosso?” in *Política Internacional- Os 50 Anos da Aliança Atlântica*, nº 19 , Primavera/Verão de 1999, vol.3, p.56.

¹¹ Adriano Moreira, “ Portugal e a Plataforma Atlântica da Europa”, in *Estratégia*, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Vol.XI, Lisboa, 1999, p. 21.

¹² Medeiros Ferreira, “ Portugal e as Perspectivas da IESD “ in *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*, Centro de Estudos Euro-Defense-Portugal, Caderno 1, Lisboa, 1999, p. 24.

Neste contexto, o arquipélago dos Açores, em nosso entender, continuará a desempenhar um importante papel no que concerne à articulação entre a Europa e os Estados Unidos da América. Independentemente das transformações que venham a ocorrer na Europa dos pontos de vista geopolítico e geoestratégico, o arquipélago açoriano terá sempre um relevo especial no que concerne especificamente à definição da política externa portuguesa que tem sido, ao longo dos séculos, caracterizada por ser euro-atlântica. Muito embora os nossos interesses passem pela União Europeia, não podemos nem devemos nunca esquecer a nossa dimensão atlântica. O atlantismo tem sido uma característica fundamental da nossa política externa quer no que diz respeito ao Atlântico Norte quer ao Atlântico Sul.

