

Dos 50 anos da UEO aos 50 anos da NATO

1998 será o ano do Euro. As atenções dos dirigentes políticos europeus concentram-se totalmente em garantir o sucesso da terceira fase da UEM. O estado da economia e os critérios de convergência aparecem como a prioridade das prioridades; mas a Bósnia, o Kosovo, a situação de ruptura no processo de paz no Médio Oriente, a tragédia humana na Argélia, a problemática iraquiana e a sempre adiada reconciliação em Angola, teimarão em lembrar-nos que as questões de segurança e da política externa não só continuam na agenda internacional como exigem de Portugal tomadas de posição, intervenções políticas e mesmo militares. É a consequência lógica da internacionalização crescente da política externa e de defesa portuguesa.

As responsabilidades internacionais de Portugal resultam em primeiro lugar do facto de sermos membros da União Europeia (e da UEO) mas também de procurarmos assumir na NATO e no novo Cinciberlant um papel correspondente ao nosso estatuto europeu, de termos organizado a cimeira da OSCE em 1996 – e daí resultar a obrigação de nos preocuparmos com o futuro dessa organização – e da nossa política mediterrânica e africana. Em 1998, Portugal ainda é membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do qual assumirá a presidência em Junho, e tem a presidência do Comité de Sanções contra o Iraque. Às exigências que resultam das obrigações que já assumimos acresce o facto de irmos exercer a Presidência da União Europeia no primeiro semestre do ano 2000, integrando a troika da União no segundo semestre de 1999. Finalmente, o facto de Portugal participar na terceira fase da União Económica e Monetária, com todas as repercussões externas da moeda única, dará uma nova visibilidade ao país e aumentará as expectativas dos seus parceiros quanto à sua capacidade de influência internacional.

Há cinquenta anos que os dirigentes políticos europeus criaram a União da Europa Ocidental, com o objectivo de dotar a Europa de uma capacidade de defesa própria, nomeadamente de legítima defesa colectiva. Mas os 50 anos da UEO vão passar despercebidos e o Tratado de Bruxelas será prolongado na indiferença geral. Os Estados Unidos continuarão a ser decisivos para a resolução dos problemas de segurança no continente europeu que exijam uma intervenção militar significativa.

No entanto, em 1998, o que é significativo do ponto de vista estratégico são as relações entre a NATO e a Rússia e o debate sobre o novo conceito estratégico da Aliança. Nesse contexto se inscreverá a reunião informal dos ministros de defesa da NATO, que decorrerá em Setembro, no Algarve. De facto, o essencial da estrutura de segurança europeia ficou definido em 1997, na Cimeira da NATO, em Madrid, que decidiu o alargamento à Polónia, Hungria e República Checa, e nos acordos com a Rússia e a Ucrânia. Igualmente significativo no desenho da arquitectura europeia de segurança foi a não concretização do regresso da França à estrutura militar da Aliança, o que enfraquece a voz europeia na NATO. Estruturou-se a segurança europeia na NATO sob a liderança forte dos EUA e sem que se tenha construído a parceria euro-americana que a nova situação europeia do pós-guerra fria aconselhava e permitia.

Tirar as lições da Bósnia

Não será em 1998 que a missão da Aliança na Bósnia atingirá os seus objectivos, mas continuando a presença militar, prosseguindo o apoio aos sectores democráticos e a intransigência em relação à violação dos direitos do homem, cumprindo-se as decisões do Tribunal Penal Internacional de Haia, a NATO poderá ver coroada de êxito a sua missão. Portugal participa na missão SFOR na Bósnia-Herzegovina com o primeiro Batalhão de Infantaria Aerotransportada, constituído por 320 homens, e irá manter uma presença militar, pelo menos até à realização de eleições, marcadas para o próximo mês de Setembro. Em 1998 o cerco irá apertar-se à volta dos nacionalistas sérvios de Pale, que continuam a contar com o apoio de Milosevic, o que poderá levar à primeira crise com dimensões militares significativas desde que teve início a operação da IFOR/SFOR. O agudizar da crise no Kosovo volta a colocar a questão da posição europeia face ao regime nacionalista de Belgrado.

A Europa não poderá, como em 1992, deixar-se paralisar por meros cálculos geopolíticos. Para a União Europeia, não pode ser indiferente a natureza do regime sérvio pois, para além de a consolidação de regimes democráticos ser um objectivo em si mesmo, deve ser claro que a política nacionalista e antidemocrática de Milosevic é a causa principal das tensões nos Balcãs. Numa Europa quase toda democrática, a Sérvia é uma das tristes excepções. Portugal, país que tem na sua identidade democrática uma mais valia essencial para a sua política externa deverá, na antiga Jugoslávia, orientar-se por uma política de valores que, ainda para mais, aqui se confundem claramente com os interesses da Europa e com o objectivo essencial da construção de uma Europa democrática, do Atlântico aos Urais. Não pode a democracia portuguesa continuar a orientar a sua acção na Jugoslávia por uma posição de neutralidade –

«todos são igualmente responsáveis». Tem que se romper com o pecado original da política portuguesa nos Balcãs, com a influência que ainda tem a orientação seguida pela Presidência portuguesa da União Europeia em 1992. Presidência que em muitos domínios teve uma acção positiva, mas que em relação à antiga Jugoslávia compartilhou e assumiu como sua a política de appeasement que paralisou a União.

Nos próximos meses, as Forças Armadas portuguesas irão provavelmente ter que participar na captura de criminosos de guerra. O Tribunal Penal Internacional de Haia decidiu a 25 de Julho de 1995 considerar que Radovan Karadzic e Radko Mladic cometeram «pelos seus actos e omissões sob o território da República da Bósnia-Herzegovina (...) um crime contra a humanidade perseguindo civis, muçulmanos e croatas bósnios por razões nacionais, políticas e religiosas». A prisão de Karadzic e Mladic, contra os quais pende um mandato de captura, é essencial para a consolidação da paz e da democracia na Bósnia e obrigará à tomada de posições por parte dos países europeus, incluindo Portugal. O mesmo se passará em relação ao Kosovo, em que será imperioso impor a Milosevic o respeito pela opinião da maioria da população e mostrar que se está disposto a utilizar todos os meios, incluindo os militares, se necessário for, para impedir a limpeza étnica.

Em 1995, quando decidiu participar na missão da IFOR na Bósnia, com um contingente aproximado de mil homens, Portugal deu um passo muito significativo para a europeização da sua política de defesa.. Trata-se hoje de tirar as lições políticas e militares (conceito estratégico, serviço militar, equipamento, etc) dessa operação que, indiscutivelmente, contribuiu para uma nova imagem do país.

Recolocar a questão da política de defesa europeia

A identidade europeia de defesa e segurança, no seio da NATO, ainda não se realizou. A não integração da França na estrutura militar da NATO adiou esse desígnio e a questão não deverá reemergir na agenda da nato em 1998. A NATO está ainda essencialmente concentrada na consolidação das suas relações com a Rússia e com a Ucrânia. Essa é a primeira prioridade da administração americana em relação à NATO, prioridade que conta com o apoio da Alemanha. A única hipótese de ser posta em causa a actual arquitectura europeia de segurança seria o congresso americano não ratificar os alargamentos decididos em Madrid. O debate já começou no Senado americano e o Tratado será certamente ratificado mas será muito importante analisar as condições que os senadores colocarão a essa aprovação, e que o Presidente Clinton terá necessariamente que aceitar, nomeadamente no que diz respeito ao *burden-sharing* transatlântico.

O parlamento português deverá igualmente ratificar o alargamento em 1998 (talvez em Setembro). Seria um sinal de vitalidade parlamentar e política que o processo de ratificação provocasse um debate plural sobre as razões, as vantagens e os inconvenientes do alargamento da NATO. Seria uma excelente ocasião para os portugueses se aperceberem do actual quadro da segurança europeia, do lugar que nele tem Portugal e a União Europeia e conhecerem melhor o lugar que nele ocupa a NATO e a Rússia. Rússia que continua a defender que o alargamento da Aliança é um problema grave para a sua segurança e um trunfo para os nacionalistas como Jirinovski. A identidade europeia de segurança e defesa passou para um plano completamente secundário nas prioridades americanas, se é que alguma vez esteve verdadeiramente na agenda dos EUA. Do lado europeu, ainda não será em 1998 que haverá pressão para o desenvolvimento efectivo de uma política europeia de defesa.

A única hipótese de re-discussão da política de defesa europeia seria uma recusa por parte de um Estado membro de prolongar o Tratado de Bruxelas, obrigando os europeus a colocar a questão de defesa de uma forma séria e terminando com a ficção de que a UEO pode ser uma terceira força entre a União Europeia e a NATO. Nenhum Estado quererá abrir essa crise, concentrados como estão em fazer triunfar a moeda única e em ratificar a revisão do Tratado da União Europeia. Aliás, os franceses irão, muito provavelmente, voltar a revalorizar a UEO, não só como instrumento de pressão sobre os EUA e porque vêem com desconfiança as propostas de criar a identidade europeia de defesa no seio da NATO, mas também devido ao trauma que foi para a França a recusa dos americanos em aceitar as suas condições – o comando do AFSOUTH – para integrarem plenamente a estrutura militar da Aliança.

Os efeitos da revisão do Tratado no domínio da Política Externa e Segurança Comum aprovados em Amsterdão só se farão sentir em 1999, depois do Tratado ratificado. De qualquer forma, a questão do prolongamento do Tratado da UEO poderá permitir a Portugal tornar ainda mais claro do que ficou em 1997, apesar do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, o ter declarado, que Portugal é pela integração da UEO na União Europeia. A imagem de um Portugal atlanticista, à inglesa, que nos ficou das negociações de Maastrich, teima em perdurar, apesar de já não corresponder à posição do governo português.

A União Europeia continuará em 1998 a afirmar-se como a força estruturante do ponto de vista económico, mas também político, do continente. A ausência de uma real política de segurança e defesa, porém, cria uma disfunção perigosa entre a estrutura de segurança – NATO – e a estrutura político-económica – União Europeia. Disfunção que pode ser fonte de tensão e conflitos euro-americanos numa altura em que as questões de que se ocupa a política externa da União, as da *soft security*, são fundamentais para a estabilidade do continente. O alargamento da NATO poderá reforçar o predomínio dos EUA na Aliança, uma vez que os novos membros (também futuros membros da União), têm demonstrado que têm da política de defesa uma percepção eminentemente pró-americana.

A construção de uma identidade europeia de segurança e defesa com a possibilidade dos europeus utilizarem os meios da NATO, mesmo que os americanos não queiram intervir, não é uma via realista para o desenvolvimento de uma política europeia de defesa. E não o é por um conjunto de razões; antes de tudo, porque estaria, de qualquer forma, dependente do voto (e do veto) americano; depois, porque é pouco provável que haja uma crise importante na Europa onde os EUA não queiram intervir – e no caso de uma crise menor, como na Albânia, não é necessária, e pode não ser sequer conveniente, a intervenção da NATO. O modelo que deveria ser posto em prática é o da parceria euro-americana, em que a União tenha uma política de defesa e uma voz comum na NATO.

Maior protagonismo no Mediterrâneo

A questão da política europeia de defesa e eventualmente a questão da identidade europeia de defesa e segurança ir-se-á agora colocar não tanto na questão da segurança no continente, mas sobretudo na segurança no Mediterrâneo. É neste região que se colocam algumas das grandes questões da segurança europeia dos próximos anos. Quatro questões continuarão a marcar a agenda euro-mediterrânica:

- a Turquia, questão europeia e mediterrânea, com incidência múltiplas: pela tensão com a Grécia, a questão de Chipre, a crise Curda, as características dos seus vizinhos orientais, Síria, Iraque e Irão a que se junta a sua importância na relação com o Cáucaso e com as repúblicas asiáticas da Comunidade de Estados Independentes.
- o Médio Oriente, onde o processo de paz atravessa uma grave crise devido à política de Benjamin Netanyahu, e que em 1998 pode ser agravada por crises no seio da autoridade palestina. A tensão entre o governo de Israel e os palestinos tende a degenerar em graves conflitos.
- a crise argelina continuará, infelizmente, a agravar-se e a aumentar a pressão sobre a União Europeia e sobre a comunidade internacional para que aí intervenha politicamente e para que condicione as suas relações económicas com a Argélia a progressos significativos no processo de transição política.
- uma provável nova crise no Golfo, com os EUA procurando o apoio dos seus aliados para uma intervenção militar, no caso português através da utilização da Base das Lajes. Uma tal intervenção levantará problemas diplomáticos delicados, pois terá a oposição da maioria esmagadora dos países árabes, descontentes com a falta de progresso no processo de paz.

Neste contexto, o processo de Barcelona de parceria euro-mediterrânica atravessará este ano, muito possivelmente, a sua prova de fogo. Não pode a União continuar incapaz de influenciar significativamente as crises que atravessam o Mediterrâneo, apostando apenas numa estratégia de longo prazo de criação de um espaço de comércio livre com cada um dos Estados do Magrebe e do Médio Oriente.

A parceria euro-mediterrânica é herdeira dos esforços que os países do Sul da Europa, incluindo Portugal, desenvolveram desde 1989, primeiro através do diálogo cinco mais cinco e mais tarde no Fórum Mediterrânico, para que a União Europeia tomasse medidas para enfrentar a situação de crise económica, social e política que atravessavam os países árabes. Portugal deveria reforçar a sua presença nas actividades da parceria euro-mediterrânica, propondo aí iniciativas concretas, que podem ser construídas, por exemplo, em conjunto com Marrocos – país vizinho de Portugal que experimenta agora um governo de democratas.

Portugal tem cada vez mais interesse nas questões mediterrânicas em consequências das relações económicas que mantém com a Argélia por via do gás natural. O gás argelino tende a ser uma fonte indispensável de energia para Portugal, que na opção actual ficará muito dependente deste gasoduto. No caso da Argélia, tal como em 1992 em relação à Bósnia, Portugal será confrontado com a necessidade de intervir – para já politicamente – com os outros estados da União, numa crise grave. A questão do quadro para essa intervenção põe-se de novo: a União Europeia ou uma iniciativa comum euro-americana? E se a intervenção vier a ter uma componente militar, será a NATO uma instituição adequada?

Do ponto de vista da *hard security*, com o completar da estrutura europeia, iniciou-se já o debate sobre a possibilidade de alargamento para Sul das instituições de segurança europeia, ou seja, da NATO.

Portugal tem vindo a propor a criação de uma estrutura tipo parceria para a paz com os países da margem Sul do Mediterrâneo. Na discussão sobre uma possível expansão da área de intervenção da NATO para Sul, é necessário ter muita atenção às diferenças entre o Norte de África e a Europa Central e do Leste: o consenso euro-americano não existe no Mediterrâneo da mesma forma que existe na Europa. Por um lado, a opinião pública dos países do Norte de África olha com grande desconfiança para a NATO. Por outro lado, ao contrário dos países da Europa Central, os países do Norte de África encontram-se numa situação muito desigual no ponto de vista dos seus processos de reformas políticas e transição democrática.

Uma visão europeia na Cimeira de Washington

Em Abril de 1999 terá lugar a cimeira de Washington, comemorativa dos 50 anos da Aliança. Nessa cimeira deverá ser aprovado o novo conceito estratégico da NATO. O debate, que já começou, será travado entre os defensores, como os alemães, de um conceito virado para a defesa do território, e aqueles que valorizam a defesa dos interesses. Muito provavelmente, será esta segunda perspectiva que triunfará, tanto mais que traduz claramente a visão americana. As implicações são claras: um âmbito muito mais vasto para a intervenção da NATO mas, em consequência, também a necessidade de um diálogo transatlântico muito mais intenso.

O debate sobre o conceito estratégico da Aliança é acompanhado em Portugal por um debate paralelo sobre o conceito estratégico de defesa nacional português, que deverá ser aprovado ainda em 1998. Também entre nós se coloca a questão de definir a política de defesa a partir da defesa do território, conceito tradicional, que marcou ainda o conceito aprovado em 1993, ou a partir da noção que a fronteira portuguesa é hoje muito mais vasta: antes de tudo a da União Europeia mas também a dos nossos compromissos internacionais e a dos valores que defendemos. O debate público sobre o conceito estratégico, português e da NATO, é essencial para que a política de defesa tenha o apoio necessário, tendo em conta os custos financeiros – e até humanos – que comporta. O debate público sobre o conceito estratégico da aliança não deveria ter lugar só em Portugal, mas em todos os países europeus, exactamente para dar sustentação pública à definição de uma posição europeia nessa matéria.

A definição da ameaça que a Aliança terá que enfrentar é particularmente importante, exactamente porque já não se limita à defesa do território contra uma ameaça militar clara. Os riscos que se correm com uma definição muito ampla do conceito estratégico são reais, mas particularmente preocupante é a tendência para incluir nela questões como a imigração, ao lado das armas de destruição maciça ou do terrorismo. A imigração é um problema político, económico e social, mas não uma questão militar nem mesmo uma ameaça. Tratá-la como tal é aceitar as teorias do choque de civilizações e contribuir para a política das correntes xenófobas de extrema direita, como a de Le Pen, que fazem da «ameaça» dos imigrantes à segurança a sua bandeira.

Portugal, país de emigrantes, onde todos os partidos recusaram a xenofobia, deveria fazer desta questão um ponto importante da sua participação neste debate.

A cimeira de Washington, como marco da transição do pós-guerra fria, deveria consagrar a co-liderança euro-americana na NATO. O mais provável é que não o faça. Mas para que progressos significativos sejam feitos nesse sentido, cinco questões são prioritárias:

- alargar as relações entre a União Europeia e a NATO, dando voz à União nas questões da Aliança. Só esta medida dará substância política à UEO.
- começar a discutir as questões de defesa na União Europeia – para isso os ministros de Defesa deviam passar a reunir-se (são os únicos Ministros dos Estados membros que não se reúnem no quadro da União) – para analisar temas ligados à indústria de Defesa e à cooperação tecnológica com incidência militar.
- destacar a identidade europeia de segurança e defesa no seio da NATO, nomeadamente a questão da inserção da França e dando de novo prioridade à identidade europeia na estrutura militar da Aliança.
- implementar a nova agenda transatlântica, de 3 de Dezembro de 1995, nomeadamente clarificando a relação e a complementaridade entre o quadro de cooperação política euro-americana decidido em Madrid e a NATO.
- desenvolver a política de defesa europeia a partir de núcleos de cooperação reforçada. A operação Alba, na Albânia, é um exemplo de como a política de defesa europeia se poderia concretizar, tendo-lhe no entanto falta do a legitimação por parte da UEO e da União.

O Tratado da União Europeia, que deverá entrar em vigor a 1 de Janeiro de 1999, depois de ratificado por todos os Estados membros, tornará mais clara, pela inclusão das missões de Petersberg (as missões da UEO), a responsabilidade da União nas questões de defesa.

Portugal, país que dá uma importância particular às relações transatlânticas, deverá ter iniciativa política neste domínio. A importância dos países ditos atlanticistas da União passa pela promoção de consensos entre a União Europeia e os EUA – exactamente o contrário do que fez Tony Blair quando assumiu claramente a posição americana, apesar de ter a Presidência da União. Seria importante que na cimeira de Washington a União Europeia estivesse representada e fizesse ouvir a sua voz, mostrando o papel central que desempenha na actual segurança europeia como promotora da consolidação democrática, do desenvolvimento económico e da estabilidade europeia.