

A Identidade Europeia de Segurança e Defesa

Alguns Elementos sobre a Evolução da Posição Portuguesa*

José Manuel Durão Barroso

*Director do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada, Lisboa.
Professor Convidado na Universidade de Georgetown, Washington D.C.*

* Comunicação apresentada ao Seminário sobre *O alargamento da NATO e o futuro da Europa*, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional e pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em 9 e 10 de Outubro de 1997.

Quero começar por agradecer o tão amável convite do Instituto da Defesa Nacional e do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. Gostaria particularmente de agradecer ao meu amigo Prof. Nuno Severiano Teixeira o empenhamento que pôs na minha participação no presente seminário e faço-o com tanto maior prazer por tomar a palavra precisamente no painel em que ele acabou de proferir uma estimulante intervenção sobre as questões gerais da identidade europeia de segurança e defesa. Cabe-me agora procurar analisar a evolução da posição portuguesa.

Na minha comunicação tentarei determinar se houve ou não uma modificação sensível nesta posição. E, no caso afirmativo, em que sentido, qual o conteúdo e alcance dessa evolução, quais os efeitos previsíveis, quais as razões ou causas políticas que a explicam e quais os seus prováveis desenvolvimentos.

Fá-lo-ei como analista das questões internacionais mas também como testemunha participante neste concreto processo político-diplomático e até, se mo permitem, como alguém que terá dado alguma contribuição para a formulação da própria posição portuguesa especialmente ao longo dos anos 92 a 95. Felizmente posso hoje falar com muito maior liberdade do que aquela que tinha quando ocupava cargos oficiais e, por isso, arriscarei algumas interpretações que, quero crer, serão úteis para uma melhor compreensão da orientação portuguesa neste domínio.

Para analisarmos a evolução da posição portuguesa, começaremos por relembrar os termos em que ela foi expressa pelo actual Governo através do seu Ministro dos Negócios Estrangeiros. Numa declaração proferida na reunião ministerial da UEO de 13 de Maio deste ano, em Paris, o Dr. Jaime Gama defendeu a celebração de um protocolo prevendo a integração em três etapas da UEO na União Europeia. Portugal juntava-se assim à iniciativa alemã apresentada no âmbito da Conferência Intergovernamental e subscrita por mais cinco países: a França, a Itália, a Espanha, a Bélgica e o Luxemburgo. Considerou-se "realista" a iniciativa alemã quer no conteúdo de cada uma das fases de integração, quer nas modalidades para a transição prevista entre as diferentes etapas. Ao mesmo tempo, a diplomacia portuguesa tem, em várias ocasiões e a diversos níveis, apontado algumas dificuldades à integração da UEO na União Europeia: o estatuto dos países neutros ("observadores" no âmbito da UEO), as reservas britânicas e também as eventuais consequências negativas sobre a solidez do elo transatlântico no caso de tal processo gerar desconfianças que de algum modo

ponham em causa o *acquis* consagrado no comunicado da NATO de Berlim (Junho de 1996).

De qualquer forma a posição portuguesa é hoje claramente favorável à Identidade Europeia de Segurança e Defesa, propugnando o emprego pela UEO dos meios da NATO e apoiando o objectivo de progressiva integração da UEO na União Europeia. Em algumas ocasiões tem mesmo a diplomacia portuguesa considerado que não será talvez necessário esperar muito para se chegar a uma UE dotada de uma política de defesa comum, e mesmo de uma defesa comum, baseada numa cláusula de assistência em matéria de defesa. Sustenta-se igualmente a atribuição de meios para levar a cabo as chamadas missões de Petersberg. Propugna-se, contudo, uma UE articulada com a NATO, o que significaria que as missões de defesa colectiva e também as missões não artº 5º mais delicadas seriam sempre confiadas à Aliança. Para além de um diálogo aprofundado entre a UE e a NATO (entenda-se, sobretudo, os EUA) defende-se a necessidade de encontrar uma solução aceitável para o problema relativo ao estatuto de “associados” e “parceiros associados” da UEO. Claro que persiste uma questão de resolução difícil: a determinação precisa do âmbito da aplicação da cláusula de defesa, nomeadamente saber se ela se refere apenas aos Estados-membros que integrem simultaneamente a NATO.

Sendo estes, resumidamente, os elementos fundamentais da posição portuguesa, cabe agora perguntar: trata-se de algo novo? Sim, estamos sem dúvida perante uma posição substancialmente diferente daquela que Portugal exprimia há alguns anos atrás. Mas, insistindo, e perguntando: representa esta posição uma ruptura? Não, bem pelo contrário, ela insere-se num desenvolvimento gradual da doutrina que vinha sendo defendida desde que Portugal aderiu à Comunidade Europeia, e sobretudo após um período inicial a que poderíamos chamar de “estágio” nas questões mais delicadas da política e segurança europeias. Neste sentido, relembro nomeadamente o discurso português durante a presidência da UEO, que nos coube no primeiro semestre de 1995; a nossa adesão à EUROFOR e à EUROMARFOR também naquela data; a redefinição da posição portuguesa relativamente ao Eurocorpo; e *last but not the least*, a eleição de um português, o Embaixador José Cutileiro, como Secretário-Geral da UEO. Este momento representou efectivamente um sinal muito importante que Portugal deu relativamente ao seu acrescido interesse pela segurança e defesa europeias. Coube-me na altura desenvolver diligências a nível

político para a eleição do nosso candidato e posso dizer-vos que foi inicialmente encarado com certa surpresa por alguns dos nossos parceiros o empenhamento colocado naquele cargo. Perante os competidores de países como Espanha e Itália, com posições reconhecidamente mais favoráveis ao desenvolvimento do chamado pilar europeu, argumentámos que a eleição do nosso candidato contribuiria precisamente para um melhor conhecimento da UEO entre as elites e o público português em geral. Este ponto parece ter sido bem acolhido por alguns países que começaram por ver a nossa proposta com estranheza ou até com certa suspeita.

De um modo mais ou menos discreto, Portugal tem vindo na realidade a proceder a uma reavaliação dos seus interesses fundamentais no quadro europeu. Tem-se verificado aquilo a que se poderia chamar um processo de “aculturação europeia” de Portugal. Recorrendo a uma imagem algo perigosa diríamos que o nosso País, de uma situação “atlantista”, tem vindo progressivamente a inclinar-se (alguns diriam: a resvalar) para um posicionamento euro-atlântico em que o elemento europeu aparece cada vez mais nítido e o atlântico mais esbatido. Assiste-se, ainda que timidamente, a uma certa “continentalização” da orientação estratégica portuguesa. Trata-se, sem dúvida, de uma evolução por pequenos passos. Mas acontece frequentemente serem as diferenças graduais e incrementais aquelas que vêm a revelar-se de mais vasto alcance.

A verdade é que a orientação tradicional portuguesa, muito intimamente ligada à própria definição da nossa identidade político-diplomática, tem sido atlântica ou atlantista e nesse contexto se sustenta o interesse na aliança com o poder marítimo dominante. Para boa parte da doutrina os Estados Unidos teriam substituído a Inglaterra como apoio a esse posicionamento tradicional de Portugal.

Por outro lado, a nossa orientação geopolítica tem historicamente sido a de afirmar a oposição ou, pelo menos, de vincar a descontinuidade relativamente a Espanha. Essa descontinuidade ficava aliás bem expressa no facto de não partilharmos praticamente nenhuma organização relevante (económica ou de defesa) com os nossos vizinhos. Mas, hoje em dia, a situação é radicalmente diferente. Portugal e Espanha, pela primeira vez desde há vários séculos, estão inseridos no mesmo sistema colectivo de defesa e também nas mesmas organizações internacionais de carácter político ou económico. A filiação de Portugal e de Espanha é praticamente coincidente e, para além da ainda muito jovem Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, não se regista quase nenhuma diferença mesmo no

âmbito extra-europeu. Somos, por exemplo, os dois únicos países europeus que integram a chamada comunidade "ibero-americana". Fazemos também parte de agrupamentos específicos como o "forum mediterrânico". Nas questões normalmente tratadas no âmbito comunitário Portugal encontra-se muito mais vezes "do mesmo lado" de Espanha do que do lado inglês. Isto tem, obviamente, consequências que, mais cedo ou mais tarde, fazem sentir os seus efeitos sobre a diplomacia portuguesa. Por outro lado, o Reino Unido remeteu-se de algum modo a uma posição periférica no âmbito europeu, o qual constitui presentemente o espaço decisivo onde se jogam os interesses de Portugal. A influência de Londres, que continua a ser muito relevante no que concerne a todo o edifício europeu, manifesta-se contudo por reacção ou por contraposição. A iniciativa reside efectivamente em Bona e em Paris e é este "eixo", apesar de eventuais ou reais problemas, que tem vindo a determinar o sentido essencial da evolução europeia. Não admira, pois, que Portugal, que teme uma secundarização ou marginalização, dê sinais de querer aproximar-se do *mainstream* europeu e vá manifestando algum distanciamento relativamente a algumas posições do seu "mais velho Aliado", ao qual aliás esporadicamente apela, em público ou em privado, a que adopte um perfil mais "europeu"...

Encontrando-nos também no mesmo sistema de alianças e organizações internacionais que a Espanha, verifica-se que é cada vez mais difícil Portugal afirmar-se relativamente a esta através da já referida estratégia de descontinuidade. Bem pelo contrário, a nossa orientação, agora que Portugal e Espanha se movem nos mesmos tabuleiros, tem vindo a ser a de participação activa nos conjuntos em que ambos os países se integram não hesitando aliás em coligações com o nosso vizinho sempre que tal pareça ir ao encontro do nosso próprio interesse. Assim se dissipam certos obstáculos psicológicos (alguns diriam "complexos", os quais na realidade existem de parte a parte) ao mesmo tempo que evita conceder-se a Madrid a representação exclusiva ou hegemónica do espaço peninsular. Entendamo-nos: o que parece estar em curso não é de modo algum uma evolução no sentido "sincrético" entre as diplomacias dos dois velhos estados ibéricos, aliás, se assim fosse, os problemas que periodicamente surgem no âmbito puramente bilateral encarregar-se-iam de afastar essa percepção. Verifica-se, contudo, uma orientação que já não privilegia uma descontinuidade (ou uma "ruptura" implícita) na relação entre Portugal e Espanha, assumindo novas formas o modo de demarcação.

Estes e outros “movimentos” corresponderam de algum modo a ajustamentos em larga medida intuídos pelos decisores político-diplomáticos. Com efeito, muitos destes desenvolvimentos – tanto quanto se sabe – não foram inicialmente antecipados ou “racionalizados”. Eles resultaram sobretudo do novo sistema de interacção que a Europa comunitária gerou nas relações externas de Portugal que assim se foi vendo progressivamente na necessidade de “reequilibrar” a sua posição.

Como elemento estruturante da intuição portuguesa perante os constrangimentos e oportunidades ligados à participação na Comunidade Europeia deve referir-se, antes de qualquer outro, a percepção da ameaça de marginalização relativamente aos principais centros de decisão europeus. Daí a vontade política no sentido de evitar a condenação de Portugal a um estatuto de “perifericidade”. Neste contexto não é exagero afirmar que a evolução da posição portuguesa em matéria de identidade europeia de segurança e defesa se explica basicamente pelas mesmas razões que levaram Portugal a integrar desde o início o sistema de Schengen e a aderir ao Sistema Monetário Europeu, e que hoje conduzem o governo a declarar como primeira prioridade a inclusão de Portugal no núcleo fundador do euro. Com efeito, a preocupação de Lisboa tem sido a de evitar que um qualquer “núcleo duro” venha a remeter Portugal para uma segunda divisão europeia.

Também não foi por acaso que Portugal veio a participar activamente no contingente militar internacional para a ex-Jugoslávia. A iniciativa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em perfeita articulação com o Ministério da Defesa, foi no sentido de, também neste domínio, Portugal não se alhear do problema da segurança que, embora relativamente distante do nosso país, maior relevância assumia no quadro das preocupações políticas da União Europeia. E nesta matéria posso revelar-vos, em virtude da responsabilidade que tive como Ministro dos Negócios Estrangeiros na preparação de uma decisão que já só viria a concretizar-se com o actual governo, que ao nível político e diplomático se entendeu claramente que Portugal carecia em absoluto de afirmar uma componente militar no âmbito europeu se não quisesse remeter-se a uma posição despicienda na “diplomacia colectiva” europeia.

Estas e outras mudanças representam, pois, uma evolução considerável relativamente a orientações anteriores. Afirmando explicitamente que nada do que é europeu lhe é estranho, Portugal tem procurado re-centrar

a sua posição, o que leva a cabo não sem alguns equívocos e persistentes dificuldades.

Podemos mesmo, se quisermos “complicar” o cenário e introduzir mais alguns elementos na nossa análise, colocar várias questões que sugere prudência na avaliação da tendência identificada. Assim, será que a posição do actual governo relativamente à integração da UEO na UE não pode ser interpretada como uma *free ride*, isto é, Portugal defendendo o “sim” mas colocando-se “à boleia” do “não” do Reino Unido? Com efeito, a diplomacia portuguesa sabia antecipadamente que o Reino Unido manteria a sua posição de veto e também conhecia em toda a sua extensão a perspectiva norte-americana. Há certos limites a partir dos quais, pelo menos no futuro previsível, os EUA não aceitarão o desenvolvimento da chamada identidade europeia de segurança e defesa. É preciso sermos claros a este respeito: o compromisso de Berlim representa uma excelente solução mas não parece realista que os EUA aceitem que se vá além dele se quisermos realmente manter, nós europeus, o elo transatlântico através do seu empenhamento militar na Europa. Por isso, é legítimo interrogarmo-nos se Portugal, quando se juntou ao núcleo mais “avançado” em termos de identidade europeia de defesa, não o fez sabendo à partida que a sua posição poucas consequências práticas teria. Claro que o melhor será perguntar ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, mas de preferência quando ele deixar de ser Ministro.

De qualquer modo, e gostava de sublinhar este ponto, a posição portuguesa dá um sinal claro no que se refere ao próprio processo de “identificação” europeia. Mas fá-lo num registo relativamente “moderado”, isto é, tomando as devidas precauções face às reservas britânicas e aos neutros, e salientando sempre a necessidade de manter e reforçar o bom entendimento com os norte-americanos. Por outras palavras: quando interpretarmos este *shift* europeísta de Portugal em contraposição a um atlantismo entendido de forma fixista, convém que não exageremos.

Outra questão extremamente interessante prende-se com a progressiva orientação que tem vindo a processar-se no sentido de afirmar uma especial vocação portuguesa para o Mediterrâneo no que concerne a questões de segurança e defesa. Esta evolução parece sugerir uma tendência para uma redistribuição das responsabilidades e tarefas no quadro continental europeu. Em várias ocasiões têm as autoridades portuguesas referido especificamente uma prioridade relativamente ao Mediterrâneo.

Também neste domínio Portugal dá sinais de querer “reequilibrar” a sua posição juntando-se àqueles que procuram no sul um contraponto à tendencial inclinação que se vem fazendo notar no sentido do norte e do leste. Atente-se aliás no significativo facto que representou Portugal ter aderido, em 1995, à EUROFOR e à EUROMARFOR, com a França, a Espanha e a Itália, perante a alternativa que seria a associação ao Reino Unido e à Holanda em outra área de intervenção. Parece, pois, também relativamente ao espaço mediterrânico, vir a notar-se uma “inclinação” gradual de Portugal que de algum modo assim abandona a ortodoxia “atlantista” entendida nos termos mais rígidos e fechados.

Haveria ainda vários outros elementos a chamar à colação neste breve inventário dos factores que contribuem para explicar algumas significativas modificações na linha geral portuguesa relativamente às questões de identidade europeia em matéria de segurança e defesa. Não posso infelizmente abordá-los a todos nesta breve comunicação. Mas sempre referirei a evolução da própria posição norte-americana, a qual, apesar do reiterado empenhamento na aliança transatlântica, dá contudo sinais de uma menor valorização do papel que certos aliados europeus se sentiriam vocacionados a desempenhar especificamente na vertente “atlântica” de todo o sistema NATO. A este respeito seria muito interessante comparar a posição portuguesa com a holandesa. Este país, considerado normalmente “atlantista”, tem também vindo a assumir de modo gradual um posicionamento mais próximo do núcleo “europeísta” em termos de conceito de segurança e defesa.

Claro está que todas estas modificações se verificam no quadro de um mesmo sistema global. Não estamos de forma alguma perante mudanças de campo ou de alterações radicais. Dirão alguns que se trata, afinal, de alterações de linguagem, de mero registo ou acento tónico. Com certeza, mas, como diz um provérbio alemão: “É no detalhe que está o diabo”. Por isso se trata de um movimento que merece a nossa atenção.

A confirmarem-se as tendências, não sem previsíveis acidentes de percurso, no sentido de um reforço da integração europeia (e estamos a pensar no longo prazo), parece-me provável – para não dizer inevitável – que Portugal vá acompanhando o reforço do pólo europeísta no quadro de um sistema euro-atlântico. Mas é importante que o faça não prescindindo, antes fortalecendo, as suas específicas vocações – nomeadamente em África – no âmbito extra-europeu. Mas este é assunto que ficará para outra oportunidade.

É necessário reflectirmos sobre esta e outras evoluções. Parece-me importante que instituições como o IDN promovam reflexões sobre tão relevantes matérias para que pelo menos o público mais atento e informado acompanhe de perto o que está em curso relativamente a interesses fundamentais do nosso país. Por vezes, e dada a generalizada falta de debate destas matérias mesmo ao nível político (e refiro-me à própria Assembleia da República), ficamos com a sensação de que Portugal vai-se adaptando a situações de facto consumado em vez de tomar verdadeiras e próprias opções. As questões de doutrina estratégica não podem ser dissociadas da comunidade política e das instituições que numa determinada sociedade maior vocação mostrem para produzir e sustentar essa mesma doutrina.