
A ARQUITECTURA
DE DEFESA E SEGURANÇA EUROPEIA
E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Isabel Ribeiro Ferreira Nunes Videman

A ARQUITECTURA DE DEFESA E SEGURANÇA EUROPEIA E O PAPEL DAS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

Hoje, mais do que nunca, é difícil proceder à abordagem e análise da realidade correspondente ao panorama político e militar que a Europa oferece. Pontuais focos de tensão regional têm vindo sucessivamente a invalidar tendências prováveis sobre a evolução da ordem política e militar europeia e mundial.

Daí que a elaboração de um texto, que se proponha fazer uma aproximação àquela temática, corra o risco de rapidamente ser ultrapassado pela própria evolução dos acontecimentos. Tendo disso consciência, o presente artigo tem por objectivo apresentar uma síntese da nova configuração da arquitectura europeia.

Como parâmetros de orientação para esta caracterização sumária foram considerados os seguintes aspectos: o papel dos novos actores internacionais num sistema multipolar; a nova percepção da ameaça pelos Estados; o papel de uma política externa de segurança comum; a alteração da identidade do conflito e a correspondente modificação do perfil das missões atribuídas às forças armadas e às instâncias internacionais das quais poderão vir a depender.

No espaço de uma década abriu-se o vazio ideológico na Europa, esbateram-se diferendos políticos e ideológicos, pondo termo ao período de Guerra Fria, e a Europa desconjuntou-se em debates e conflitos regionais, fundamentados nos nacionalismos, nos conflitos étnicos e na xenofobia.

Paralelamente a ameaça passou a identificar-se com a pressão da emigração clandestina, com as assimetrias económicas e sociais, com as tensões de ordem religiosa e com a imposição de formas de poder não democrático, aos quais se junta o perigo da proliferação descontrolada de armamento.

OS NOVOS ACTORES. AS INSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

A Europa e os EUA começaram a partir de meados da década de 80 a orientar as suas políticas no sentido centrípeto, tendo a exportação dos valores

democráticos e da ideologia marxista-leninista dado lugar a uma insistência generalizada sobre a defesa dos direitos humanos, sobre o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações, sobre as questões do ambiente e do desenvolvimento científico e tecnológico.

A alteração das orientações políticas acompanhou as limitações sentidas pelas superpotências, quer pelos processos de desmembramento político e geográfico resultante da independentização de repúblicas, como foi o caso da URSS, quer pelo confronto com convulsões internas económicas e sociais, cujo reflexo no barómetro eleitoral condiciona a acção externa dos governantes no caso dos EUA.

«Os dois princípios que guiaram a política externa norte-americana — o anticomunismo e o liberalismo económico — encontram hoje pouca receptividade entre estados terceiros. A vitória sobre o comunismo tornou-se irrevelante» (1).

As mudanças ocorridas nos conteúdos das justificações das orientações em política externa, sustentadas pelas grandes potências, fizeram-se acompanhar de uma redução do empenhamento ideológico das mesmas, nos espaços extranacionais e pela promoção das instâncias internacionais de decisão. O sistema internacional deixou assim de se ordenar em torno de dois blocos ideológicos caracterizados por determinadas doutrinas políticas e orientações económicas que lhe eram inerentes, para passar a constituir-se como multipolar, passando os Estados a intervir através de organizações e instâncias internacionais de dimensão alargada.

A afirmação da democracia e do liberalismo económico orientado para uma economia de mercado é, cada vez mais, condição de ingresso numa Europa supostamente unida no âmbito económico, da defesa e da segurança.

O sistema passou a ser multipolar pela afirmação de uma diversidade de centros de decisão, quer pela afirmação da identidade dos Estados quer pela recuperação do papel das instâncias internacionais.

A multipolarização do sistema, as unidades políticas responderam com o sentido de comunhão e união de interesses, encontrando a sua expressão máxima no reforço das organizações de carácter supranacional. Através destas, as potências procuram criar e desenvolver estruturas de ordenamento do

(1) Hoffman, Stanley, «A New World and its Troubles», in: *Foreign Affairs*, Fall 1990, vol. 69, n.º 4, 1990, p. 118.

sistema, salvaguardando as suas componentes de situações de anarquia, desequilíbrio ou ruptura (2).

O lugar de actor no sistema internacional (3) deixou de ser ocupado exclusivamente pelas superpotências, tal como se configurou no período da Guerra Fria, para passar a identificar-se com instâncias de cariz internacional como as Nações Unidas, o processo CSCE, a União Europeia Ocidental e a União Europeia. Os Estados procuram agora dar-lhes renovada projecção, dotando-os de objectivos e mecanismos passíveis de lhes permitirem substituir o lugar outrora ocupado pelos EUA e pela URSS. Deste modo simplifica-se a tarefa de assegurar o equilíbrio político e militar, através da complementaridade de funções e alargamento das organizações, facilitando a integração de interesses, ao mesmo tempo que se limitam as iniciativas unilaterais, capazes de fazer perigar os interesses comuns. As organizações internacionais apresentam-se assim como os órgãos preferenciais para a tomada de decisão, pelos princípios da unanimidade e do consenso.

A promoção das instâncias internacionais acompanhou a multipolarização do sistema, a fragmentação do mundo comunista, a multiplicação dos focos de tensão regional e o declínio do emprego ou da ameaça de emprego da força por parte das superpotências. Simultaneamente estas abandonaram a sua conduta tradicional na balança de poderes, caracterizada por uma actuação universalista e intervencionista.

A nova paisagem política europeia deixou aberta às instâncias internacionais e em particular à Comunidade Europeia a possibilidade de actuar como elemento estabilizador e integrador num sistema político europeu (4), que de súbito se debate a Leste com uma situação de instabilidade política, de vazio ideológico e de inércia económica. Ao exercer a sua força de atracção política sobre as novas repúblicas da Europa Oriental, através de

(2) Esta ideia vai ao encontro da noção de que a um desequilíbrio do sistema as unidades políticas tendem a responder com uma reposição do *status quo* existente ou através de um processo de adaptação às exigências de uma nova ordem.

(3) Entenda-se por actor do sistema internacional aquela unidade política que tiver capacidade de intervir nas relações de poder entre os Estados, através de projecções externas de capacidades a fim de fazer valer os seus interesses no plano externo.

(4) Entenda-se por sistema político um conjunto de relações entre Estados submetidos a um certo tipo de regulamentação.

mecanismos económicos de ajuda e desenvolvimento, a Comunidade assume integralmente aquele papel.

O processo de estabilização e de integração pressupõe que as novas repúblicas da Europa Oriental se apercebam de que os benefícios económicos e sociais resultantes de uma adesão à Comunidade implicam uma liberalização das estruturas e um reforço das instituições democráticas internas.

A nova ordem mundial e europeia tende para uma afirmação da supremacia da lei e dos princípios de segurança colectiva. A credibilidade das Nações Unidas na restauração da paz internacional e da segurança foi readquirida, graças à capacidade do Conselho de Segurança para decidir sobre medidas colectivas necessárias à manutenção da paz na nova ordem mundial. As suas acções passam pela restauração da ordem anterior ou pela modificação dos parâmetros da ordem global para situações de estabilidade repondo um novo equilíbrio internacional^(*).

O reforço de qualquer instância passa pela vontade colectiva dos seus membros em assegurar a manutenção e prevalência de interesses comuns. Os principais actores do sistema tenderão através das organizações internacionais a actuar sobre a resolução dos problemas relacionados com segurança internacional, quer pelo reforço de medidas de confiança quer pela manutenção da paz e mediação. As organizações internacionais poderão vir a ter no futuro um papel crucial na gestão das situações, cuja evolução ameaça torná-las conflituais.

A Carta de Paris, assinada em Novembro de 1990, resulta numa tentativa de adaptar a CSCE à realidade política de uma Europa em mutação. O ingresso da Comunidade dos Estados Independentes, na sequência da reunião do Conselho de Ministros em Praga, constituiu só por si uma expressão do esforço de adaptação à realidade política actual. A integração tem por objectivo a manutenção do equilíbrio do sistema.

Foram ainda promovidas propostas tendentes a um melhoramento do mecanismo de gestão de crises, procurando-se consagrar um sistema de segurança que permita garantir a paz no continente europeu, através da dotação da CSCE de meios de proceder à regulamentação de conflitos e à implementação de acções conducentes à manutenção ou restabelecimento da paz.

(*) Russett, Bruce; Sutterlin, James S., «The UN in a New World Order», in: *Foreign Affairs*, Spring 1991, vol. 70, n.º 2, 1991, p. 82.

Estas iniciativas foram ainda acompanhadas de uma proposta franco-alemã no sentido de criar um tribunal de conciliação e arbitragem de conflitos.

A NOVA PERCEPÇÃO DA AMEAÇA

As alterações que incidiram sobre o papel dos principais actores internacionais, no domínio político e diplomático, devem-se, em parte, a uma considerável modificação da percepção da ameaça, da sua identificação e localização geográfica.

Na Europa a ameaça é hoje equacionada mais em termos do risco de eclosão de crises prováveis e de projecção limitada, resultantes de antigas rivalidades nacionais que a queda do Pacto de Varsóvia libertou, como os nacionalismos e as reivindicações das minorias étnicas ⁽⁶⁾, do que em termos de uma guerra total e generalizada, abrangendo amplas áreas geográficas.

Os conflitos com uma dimensão capaz de afectar as relações internacionais situam-se no denominado «arco de crise» ⁽⁷⁾ que se estende do nordeste de Angola ao oceano Índico, de Marrocos ao Paquistão e do Atlântico à Ásia Central. É neste espaço que se desenrolam a questão do Sara Ocidental, a questão líbia, as situações de conflito no Chade e no Sudão, é onde se desenrola o interminável conflito israelo-árabe, a crise do Líbano e onde se começam a esboçar indícios de tensão no seio das repúblicas mulçumanas da ex-URSS.

A modificação da percepção da ameaça assumiu uma expressão peculiar durante a Guerra do Golfo. Os efeitos da guerra aproximaram as duas superpotências, numa situação em que os EUA lideravam a coligação contra o Iraque no campo operacional, enquanto a URSS desempenhava o papel de mediador diplomático, procurando empenhar-se na regulamentação política e diplomática que evitasse uma escalada do conflito.

Ultimamente tem-se assistido ao ressurgimento de contenciosos cristalizados com os dois últimos conflitos mundiais e à emergência de novos riscos sob o impacto da fase de transição económica na qual as novas democracias

⁽⁶⁾ La Gorge, Paul Marie de, «Un Nouvel Environnement International», in: *Défense National — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année Janvier 1991, p. 16.

⁽⁷⁾ *Op. cit.* p. 18.

do Leste se encontram comprometidas. A «cortina de ferro» não deverá transformar-se numa «cortina de dinheiro» sob pena de converter a Europa alargada numa zona de desenvolvimento graduado ⁽⁸⁾, heterogénea e instável, proporcionando o desenvolvimento de tensões e de conflitos.

A multiplicidade e a novidade das ameaças que têm surgido em países da Europa Central, Oriental e zona Balcânica têm conduzido a uma modificação da cooperação regional, assente doravante na assinatura de acordos bilaterais, no incremento da cooperação sub-regional, na aproximação das instituições europeias e na possível integração no seio do sistema europeu de segurança colectiva.

Os acordos bilaterais tendem cada vez mais a funcionar como mecanismos de resolução de tensões estruturais. Através de uma cooperação sub-regional, as questões nacionais e fronteiriças poderão ser mais facilmente resolvidas e as clivagens arbitrárias do pós-guerra relativamente às minorias nacionais esbatidas. Os acordos bilaterais terão no futuro um papel fundamental assegurando uma transição e integração mais estável dos países da Europa Central e Oriental no seio das organizações europeias e actuais estruturas de cooperação.

As novas ameaças oscilam deste modo entre as questões nacionais relacionadas com o estatuto das minorias e o questionamento das fronteiras e as consequências da transição política e económica das novas democracias da Europa Central e Oriental.

Face aos riscos de instabilidade e possibilidade da sua propagação, procura-se imprimir novo impulso às instâncias capazes de conciliar interesses convergentes no domínio político, económico e da segurança, através da articulação entre organizações sub-regionais e europeias, pela criação de um sistema colectivo de segurança, no conjunto CSCE capaz de assegurar a estabilidade europeia.

A própria percepção da ameaça por partes dos Estados condiciona a acção das instâncias internacionais, orientadas agora para medidas de carácter preventivo e para a resolução pacífica de conflitos.

⁽⁸⁾ Pilhes Nathalie, «La Perception des Nouvelles Menaces», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Décembre 1991, p. 26.

POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM

O desaparecimento da percepção de ameaças colectivas e intencionais por parte das superpotências teve repercussões sobre a modificação das justificações tradicionais das políticas de defesa. Os argumentos sobre a ameaça exterior esbateram-se em benefício de critérios de ordem interna dos Estados ou comunidades de Estados.

A afirmação de uma identidade de defesa europeia no quadro da União Política poderá ser orientada no sentido da cooperação militar noutros domínios da defesa não cobertos pela Aliança, ao abrigo de uma política externa e de segurança comum.

As aspirações dos Estados europeus, sobre uma possível identidade de defesa europeia, têm-se vindo a materializar através da institucionalização de iniciativas decorrentes, quer da Declaração de Roma quer da Declaração de Maastricht.

Uma identidade de segurança de defesa europeia sob a égide da UEO implicará o fortalecimento de um pilar europeu de defesa no domínio da Aliança, capaz de reforçar a integridade e a eficácia daquela organização transatlântica.

Esta aspiração tem vindo a ser concretizada, quer através da implementação de Maastricht quer através da ratificação do Tratado da União. O Tratado da União consigna no capítulo sobre «Disposições Relativas à Política Externa e de Segurança Comum» a execução de uma política externa e de segurança comum, cujos «objectivos se encontram orientados no sentido da salvaguarda dos interesses fundamentais e da independência da União, no reforço da segurança da União e no reforço da segurança e da cooperação internacional». A União dedicar-se-á à «instituição de uma cooperação sistemática entre os Estados membros na condução da sua política e na realização de acções conjuntas nos domínios em que os Estados membros têm interesses comuns, abstendo-se de empreender acções contrárias aos interesses da União» (9).

A política externa e de segurança comum será definida, segundo o Tratado, pelo Conselho da Comunidade que apresentará posições comuns através da adopção de «princípios de acção conjunta, definindo o Conselho o seu âmbito, objectivos gerais e específicos, que a União se atribui para a realização

(9) *Tratado da União Europeia*, Bruxelas, 12 Fevereiro 1992, pp. 172, 173 e 175.

dessa acção, bem como os meios, procedimentos e condições à sua execução» (10).

O Tratado da União, ao entrar em vigor a 1 de Janeiro de 1993, anunciará a criação de uma Política Externa e de Segurança Comum. O objectivo principal da sua implementação reside na tentativa de garantir a capacidade de acção externa da Comunidade, através da disponibilização de sensibilidades da avaliação dos acontecimentos internacionais e europeus. Só assim a União Europeia poderá desenhar modalidades de acção preventiva face à iminência de crise. Por seu lado, a PESC pautará a coerência das acções externas da União Europeia.

Apesar de as disposições jurídicas de uma política externa e de segurança comum estarem asseguradas, a sua execução dependerá da definição de uma política de defesa comum e respectivos mecanismos de implementação, bem como da disponibilidade dos Estados para a aceitarem. A Declaração de Maastricht desenvolveu a noção de complementaridade com outras instituições de segurança, nomeadamente com a OTAN, embora não tenha avançado propostas muito concretas no sentido de como assegurar essa complementaridade.

O período pós-Maastricht está a ser marcado pela tentativa por parte dos Doze de definirem os objectivos de uma nova política euro-americana, que não seja balizada por cenários tradicionais de confronto. Se as relações de defesa entre a OTAN e os EUA se clarificaram após a Cimeira de Roma, o mesmo já não se poderá dizer no que respeita à definição de um relacionamento político entre a Europa e os EUA, subjacente a um entendimento no domínio da defesa. As preocupações voltam-se sobretudo para que tipo de relacionamento se deve estabelecer com as novas democracias da Europa Oriental e, conseqüentemente, que tipo de equilíbrio se deverá estabelecer entre a Aliança, a União Europeia e a CSCE.

A política da União, na acepção que lhe é conferida, não deverá afectar o carácter específico das políticas de segurança e de defesa dos Estados membros, decorrente do Tratado do Atlântico Norte, devendo ser compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada em termos comunitários. Resta-nos saber se em situações de crise ou de conflito os Estados estarão dispostos a sacrificar interesses especificamente nacionais, em favor de uma ideia europeia de defesa comum ou de política externa comum.

(10) *Op. cit., ibidem.*

A questão da componente militar da União Política não se identifica apenas com o debate sobre o objectivo de uma defesa comum. Ela pode funcionar como elemento integrador, entre outros, de uma Política Externa e de Segurança Comum, no caso de a Comunidade decidir criar forças de manutenção ou restabelecimento da paz. Este é um dos contextos nos quais a UEO poderá actuar como estrutura apropriada da defesa europeia, sem prejuízo da função desempenhada até agora pela OTAN.

A IDENTIDADE DO CONFLITO

A identidade do conflito sofreu também alterações deixando de estar orientada para a guerra, para se passar a desenhar ao nível da tensão e da crise. Também na sua natureza sofreu modificações, desenhando-se cada vez mais no espaço económico e nas instâncias que lhes são correspondentes. O confronto desenrola-se entre países desenvolvidos e países menos desenvolvidos e não entre blocos ideologicamente opostos.

A interdependência económica poderá por seu lado animar focos de tensão e conflito, contrariando o seu propósito inicial, orientado para a convergência de interesses e necessidades dos Estados em matéria económica.

Alterando-se a identidade do conflito, alterou-se também o perfil das missões e os níveis de empenhamento dos Estados em situações de conflito. O planeamento das missões passou a estar cada vez mais orientado para a manutenção ou restabelecimento da paz, auxílio às populações, para a prevenção de conflitos e para a gestão de situações de crise como termos oportunidade de ver.

Qualquer uma destas missões reveste-se em termos militares de um menor grau de risco, obrigando a um menor empenhamento de homens e equipamentos. Politicamente justificável encontra maior aceitação entre a opinião pública, permitindo estabelecer o equilíbrio entre o poder político e o consenso nacional do eleitorado.

As disparidades económicas e sociais da Europa Oriental e Central poderão constituir, como já dissemos, focos de tensão regional, bloqueando consensos políticos no seio da União. Manter as novas repúblicas e os ex-membros do Pacto de Varsóvia na expectativa da adesão, quer à Comunidade, quer à OTAN ou a UEO, constitui sem dúvida, uma forma de assegurar o controlo sobre as

orientações escolhidas no âmbito da política externa, da defesa e da segurança e um meio de evitar, senão prevenir, tensões e conflitos pela via da integração.

A questão do alargamento das instâncias internacionais e a multiplicação dos pedidos de adesão satisfazem, por um lado, a necessidade de evitar a perda de controlo político pela integração, por outro esbatem o risco de isolamento dos membros do ex-Pacto de Varsóvia viabilizando a possibilidade de redução de disparidades económicas e sociais.

Os países da Europa de Leste já não são tidos como potenciais ameaças ao equilíbrio estratégico do Ocidente europeu. No entanto, é exactamente no espaço geográfico por eles ocupado que, em virtude do processo de transição para a democracia e para o liberalismo económico, se poderão desenhar as principais ameaças e focos de tensão. Estes passam pelo exacerbamento dos nacionalismos, pela sobreposição dos interesses dos Estados aos direitos das minorias e pelos conflitos étnicos e religiosos dos quais a Jugoslávia parece ser palco.

A par da substituição progressiva do papel das superpotências na sua concepção tradicional e da conseqüente alteração da percepção da ameaça, modificou-se a identidade do conflito e com ele o perfil das missões atribuídas à componente militar.

Existe todo um novo enquadramento de segurança no qual a ameaça decorre mais das situações de instabilidade e de tensão do que de uma situação de guerra generalizada. Por este motivo seria desajustada a permanência das anteriores estruturas e tarefas no domínio da segurança e da defesa vocacionadas para um quadro estratégico que se alterou profundamente.

As doutrinas que lhes serviram de suporte sofreram modificações e os processos de negociações sobre controlo de armamentos e desarmamento tendem cada vez mais para o incentivo de medidas políticas conducentes ao desenvolvimento de medidas de transparência e à modificação das posturas militares defensivas.

OS PEQUENOS ESTADOS E AS MUTAÇÕES DA CONJUNTURA INTERNACIONAL

As alterações ocorridas no sistema internacional e o surgimento de uma nova arquitectura europeia, no que respeita ao redimensionamento da balança

de poderes, teve algumas repercussões sobre a posição dos pequenos Estados em termos internacionais.

Pequenos Estados como Portugal, detentores de um certo poder funcional decorrente da existência de uma posição geográfica privilegiada, poderão aproveitar os dividendos decorrentes da capacidade nacional para aproveitar factores geográficos. Os Estados com uma situação geográfica periférica imprescindível à segurança dos Estados líderes do sistema, verão com certeza o seu poder funcional acrescido.

No entanto, é importante considerar que o poder funcional depende em larga medida da evolução do sistema internacional no que concerne aos papéis e posicionamento dos restantes actores, da avaliação das convergências ou divergências de interesses, de modo a ser possível redimensionar e reformular objectivos e estratégias a nível nacional, que permitam um melhor aproveitamento das vantagens decorrentes de uma dada posição geográfica.

As afinidades entre a geografia e a política externa de um Estado são incontestáveis, mas o valor dessa política depende do relacionamento com os restantes actores do sistema e sobretudo de uma variada convergência de factores concorrentes para a consolidação do poder funcional.

A paisagem geoestratégica europeia encontra-se consideravelmente modificada com o desaparecimento de um inimigo comum e um considerável acréscimo da profundidade do teatro europeu para a OTAN, na sequência do recuo da ex-URSS para o espaço geográfico actualmente compreendido pela Comunidade de Estados Independentes.

O «recuo geográfico» da ex-URSS acabou, por um lado, por suscitar o recrudescer de tensões históricas, até agora contidas sob o domínio de uma ideologia comum, por outro provocou uma distensão das potenciais áreas de valor estratégico.

De igual modo a evolução tecnológica e a configuração de novos sistemas de armas reduziram o impacto do valor estratégico de certas áreas europeias com o surgimento de um novo tipo de guerra, a guerra tecnológica, de que a Guerra do Golfo foi um bom exemplo.

A par de uma alteração de paisagem geoestratégica europeia, fruto do redimensionamento da balança de poderes, assistiu-se à promoção da política e da diplomacia, como meios preferenciais de condução das relações externas e de resolução de diferendos, em detrimento da ameaça imposta pelo aparelho militar. Tal modificação teve também repercussões sobre o valor geoestratégico das áreas periféricas europeias como Portugal.

A nova configuração da paisagem europeia teve uma importante incidência sobre o papel dos pequenos Estados na cena internacional, já que a existência de uma determinada área geoestratégica vale pela importância que outras potências lhes poderão atribuir e não pela sua mera existência geográfica. Se a essa existência geográfica lhe for atribuído valor estratégico, este valor dependerá sem dúvida da configuração de poderes. Se a configuração dos poderes, ou seja, das relações de poder entre os Estados e conseqüentemente o perfil das ameaças e as características dos conflitos sofrerem mutações, o valor estratégico poderá diluir-se e o poder funcional deixará de ter expressão.

A afirmação internacional de um pequeno Estado como Portugal, numa Europa profundamente alterada, passa mais pelo desenvolvimento económico e social do que pelo valor geoestratégico do território. Através da afirmação no domínio económico e da valorização do poder negocial que a componente diplomática proporciona, é possível actuar como interlocutor válido nas relações internacionais. A capacidade de intervenção diplomática afigura-se hoje como um elemento fundamental do exercício da soberania e da independência de uma nação e como um veículo de expressão da vontade nacional.

Não basta que Portugal integre organizações internacionais promotoras de uma identidade europeia de defesa e segurança. É necessário equacionar quais os interesses de Portugal neste sistema face às organizações de carácter supranacional, que acabam por representar os interesses daqueles Estados que dispõem de capacidade de intervenção na condução das relações internacionais, neste caso da política europeia.

A existência e afirmação de Estado é proporcional à capacidade que este tem para conceber e executar uma política externa, independentemente do valor estratégico do seu território. Isto porque o poder decorrente do valor estratégico poderá ter um carácter ilusório, pois a esse poder corresponde igual proporção de ameaça por parte de possíveis oponentes. Reduzido o valor estratégico do território, ficam também atenuadas as ameaças dali decorrentes e acresce-se a liberdade de manobra no espaço internacional.

A alteração da identidade do conflito e do perfil da ameaça provocou um decréscimo do valor estratégico até então atribuído ao território português e respectivos arquipélagos atlânticos. Recorde-se o recente processo de renegociação sobre as Lages e a provável retirada francesa da ilha das Flores.

Apesar das alterações operadas o Mediterrâneo e o Atlântico continuam a ser importantes para a salvaguarda dos interesses dos Estados membros da

Aliança na zona compreendida entre o Mar de Bearing e o Mediterrâneo Oriental, num ambiente internacional cujas ameaças são de origem e natureza múltipla.

A comprová-lo estão a Standing Naval Forces Atlantic que conta com a participação de forças navais portuguesas e a recentemente criada Standing Naval Forces Mediterranean, ambas com uma atribuição regional para as áreas atlânticas e mediterrânicas em situações de crise.

É igualmente importante compreender que à alteração da identidade do conflito correspondeu uma atitude de contenção por parte das superpotências em relação à aplicação dos seus orçamentos de defesa. Este movimento de contenção reflectiu-se numa diminuição do empenhamento em conflitos regionais e numa retirada de áreas até então consideradas de valor estratégico.

Aos Açores continua a ser reconhecido um importante valor, enquanto ponte de apoio logístico no que respeita a operações de reabastecimento, nomeadamente das forças que poderão operar em situações de crise no Médio Oriente. No entanto é preciso ter em linha de conta que a valorização de áreas geoestratégicas se tornou proporcional à dimensão das capacidades tecnológicas das componentes envolvidas em termos de raio de acção e de capacidade de destruição.

Num futuro próximo a UEO poderá definir-se como um importante elemento de ligação entre a Comunidade Europeia e a OTAN, vocacionadas para uma paisagem estratégica redimensionada. Através da UEO procurou-se consubstanciar a ideia de uma cooperação militar europeia, podendo a organização vir a operar em áreas onde os EUA não revelem interesse particular em participar. Em operações mandatadas pelas Nações Unidas, Portugal participou em missões de patrulha da UEO no Adriático, numa área de operações diferente daquela atribuída à OTAN e sob um comando autónomo.

As organizações militares parecem evoluir para funções mais globais e a integração de novos membros dependerá, não apenas do valor estratégico do seu território, mas da capacidade para assegurarem um dado estatuto no sistema internacional, isto é da sua pertença a um sistema democrático e da possibilidade que têm para assegurar essa pertença.

A participação de Portugal em instâncias internacionais proporciona a possibilidade de aumentar o seu poder regional e valorizar a sua intervenção em termos internacionais, numa altura em que cada vez mais se afirmam poderes regionais e se redistribuem responsabilidades.

Portugal tem deste modo a oportunidade de aumentar a amplitude da sua intervenção no domínio político e diplomático, quer pela presença em organizações internacionais quer pela participação em processos de negociação sobre questões europeias e extra-europeias.

A evolução da situação internacional obrigou sem dúvida a um redimensionamento de conceitos estratégicos e das formas de intervenção política e diplomática.

O potencial dos Estados pauta-se menos pelo poder militar, do que pelo poder político, diplomático e económico, que uma opinião pública informada poderá contribuir para preservar e expandir. Só a criação de uma opinião pública consciente das realidades políticas possibilitará a escolha de opções correctas, capazes de corresponder aos verdadeiros interesses nacionais, sem deixar que o desejo de uma Europa a funcionar em unísono prevaleça em detrimento da vontade particular das nações.

CONCLUSÕES

Organizações como a OTAN e a UEO tenderão a evoluir num novo quadro de segurança europeia resultante do espírito de complementaridade. Por seu lado, a CSCE alargará a dimensão da complementaridade e o espectro da participação dos países europeus no sentido da comunhão de interesses, por ser a única instituição internacional que até agora se apresenta como um possível fórum de segurança comum para os países do Leste europeu. De igual modo legitimará iniciativas no domínio da segurança sub-regional.

As mudanças políticas ocorridas no sistema internacional conduziram à recuperação da ideia de uma defesa comum europeia, chegando-se mesmo a pensar que esta poderia substituir a Aliança nos seus propósitos de defesa. No entanto, a evolução dos acontecimentos tem mostrado que a tendência é de facto para uma aproximação entre a Aliança e a UEO, quer no domínio da defesa comum europeia quer no domínio das questões «fora de área».

À alteração da identidade do conflito e à localização geográfica da ameaça correspondeu uma modificação do perfil das missões atribuídas às forças armadas. Doravante as missões que as instâncias atribuirão às forças militares serão vocacionadas para as acções conjuntas de carácter multinacional em situações de manutenção ou restabelecimento da paz, actuando as organizações em complementaridade.

No âmbito CSCE procuram criar-se mecanismos para a resolução pacífica de diferendos, complementando os instrumentos de gestão de crises e de prevenção de conflitos. Para o efeito foram conferidas pela Carta de Paris atribuições adicionais ao Centro de prevenção de Conflitos ⁽¹⁾, entre as quais se contam o incremento de processos regulares de consulta em matérias com implicações político-militares para a Europa e criação de mecanismos de implementação de decisões sobre gestão de crises, satisfazendo necessidades em matéria de implementação e de verificação dos acordos obtidos no domínio do desarmamento e controlo de armamentos.

As novas missões atribuídas às organizações internacionais terão como preocupação principal dar cumprimento aos princípios de segurança e estabilidade no domínio político, militar e económico, através de acções tendentes à prevenção de conflitos e consolidação da paz, através da eliminação de possíveis causas de tensão.

As missões atribuídas poderão ser desencadeadas sempre que se verifique o não cumprimento das obrigações internacionais, quer pelo desrespeito dos direitos das comunidades étnicas e minorias nacionais de acordo com os princípios CSCE, quer pelo não respeito pela inviolabilidade de todas as fronteiras. Estas missões poderão ser desencadeadas ao abrigo da CSCE, enquanto principal órgão de conciliação e arbitragem.

As instituições multilaterais passarão a desempenhar não só o papel de instituições integradoras de interesses, como também veículos de «substituição» do papel universal e de intervenção das superpotências que cada vez mais se deparam com limitações de ordem política e financeira.

As organizações oferecem deste modo um meio termo entre suportar por excesso ou suportar por defeito o peso das responsabilidades internacionais, que as superpotências não querem ou não podem continuar a desempenhar.

A tarefa principal poderá residir no estabelecimento de um novo sistema de segurança na Europa em que a OTAN e a União Europeia partilhem uma política de defesa definida por uma instância de carácter pan-europeu como a CSCE. No entanto, é preciso pensar que a diplomacia multilateral e as instituições supranacionais poderão conduzir a situações de fragmentação excessiva de poderes, repartidos por agências internacionais e regionais. Mais do que isso, poderão causar a erosão das soberanias nacionais, um esbatimento

⁽¹⁾ *Prague Document, Prague 30 January 1992, p. 7.*

da capacidade e do poder de intervenção da sociedade civil, em favor de um interesse supostamente comum e de uma afirmação excessiva do poder de órgãos de cariz supranacional.

Isabel Ribeiro Ferreira Nunes Videman

Licenciada em História pela U. L., Faculdade de Letras
Mestrado em Estratégia pelo ISCSP
Técnica Superior do Ministério
da Defesa Nacional

BIBLIOGRAFIA

- Badinter, Robert, «Guerres — Pour une cour européenne de conciliation et d'arbitrage», in: *Le Monde*, 25 Juin 1992.
- La Gorge, Paul Marie de, «Un Nouvel Environnement International», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Janvier 1991.
- Hoffman, Stanley, «A New World and its Troubles», in: *Foreign Affairs*, Fall 1990, vol. 69, n.º 4, 1990.
- Kennan, George F., «Morality and Foreign Policy», in: *Foreign Affairs*, Winter 1985-86, vol. 64, n.º 2, 1985.
- Mortimer, Edward, «Alternatives to Violence», in: *Financial Times*, Wednesday June 24, 1992.
- Nye, Joseph S., «What New World Order?», in: *Foreign Affairs*, Spring 1992, vol. 71, n.º 2, 1992.
- Pilhes, Nathalie, «La Perception des Nouvelles Menaces», in: *Défense Nationale — Problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires*, 47ème année, Décembre 1991.
- Russet, Bruce; Sutterlin, James S., «The UN in a New World Order», in: *Foreign Affairs*, Spring 1991, vol. 70, n.º 2, 1991.

DECLARAÇÕES E TRATADOS

- *Declaração de Roma sobre a Paz e a Cooperação*. «Revista da NATO», Novembro, 1991.
- *Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures*. Prague Council Meeting, Prague, 30 January 1992.
- *Tratado da União Europeia*:
 - Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros — União política.
 - Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados membros — União Económica e Monetária. Bruxelas, 12 de Fevereiro de 1992.