
CONFERÊNCIA SOBRE SEGURANÇA
E COOPERAÇÃO NA EUROPA (MADRID)

A. de Paula Coelho

CONFERÊNCIA SOBRE SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA (MADRID)

Encerrada a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, realizada em Madrid de 11 de Novembro de 1980 a 9 de Setembro de 1983, conviria naturalmente relatar — dada a importância daquela reunião internacional — como decorreram os trabalhos e fazer uma apreciação dos resultados obtidos após cerca de três anos de actividades.

Reportar-nos-emos, porém, tão-somente à 8.^a fase da reunião por ser esta a decisiva para a conclusão das numerosas sessões realizadas e por ser aliás a que corresponde ao período da chefia pelo signatário da delegação portuguesa.

Não pode contudo deixar de ser assinalado que entre as anteriores e a fase indicada se teria verificado uma certa mudança no comportamento de algumas das delegações. Enquanto com efeito e conforme observadores haviam notado, se teria verificado nas primeiras uma «falta de confiança e divergências», quer entre os países ocidentais entre si quer entre estes e os neutros e não alinhados, a partir de Fevereiro de 1983, segundo nos foi dado observar, uma relativa unidade de pontos de vista expressos e de posições assumidas pelas 16 delegações dos países da NATO e da Irlanda se fez sentir até final da Conferência. Diferenças menores se registaram por vezes entre delegados daqueles dois grupos como, por exemplo, a respeitante à reacção perante o projecto de documento final elaborado pelos Neutros e Não Alinhados (NNA's) — o documento RM-39 revisto. Enquanto que países como a Grécia, a Espanha e os nórdicos se pronunciaram desde logo, pela sua aceitação, outros porém como os Estados Unidos, a Inglaterra, o Canadá, Portugal e a Holanda insistiram na necessidade de se procurar, através da continuação das negociações, conseguir algo mais compatível com a filosofia política ocidental do que aquilo que se encontrava consignado no projecto de documento em causa. Não levou contudo essa falta de convergência de opiniões a uma situação de irredutibilidade de atitudes, antes se obteve uma certa coesão de posições que veio a manter-se até à aprovação

do texto final. Comparada com outras reuniões internacionais em que se viu patentear-se fundas discrepâncias entre delegados ocidentais, a Reunião de Madrid, nesta última fase, bem poderá caracterizar-se por uma assinalável unidade de actuação daqueles delegados na defesa de pontos de vista e valores comuns do Ocidente.

DEBATE ACERCA DO PROJECTO RM-39 REVISTO

Em 15 de Março daquele ano foi apresentado pelos NNA's o segundo projecto de documento final referenciado RM-39 rev. o qual veio a constituir a base das negociações ulteriores.

Conforme se aludiu, desenhou-se desde logo uma tendência expressa por países como a Espanha, a Grécia e sobretudo a Noruega no sentido de encarar favoravelmente o texto proposto e dar-lhe rápida aprovação para concluir a Conferência no mais curto prazo possível. A esta opôs-se, dentro do grupo NATO, uma corrente mais vasta, na qual nos incluímos, que considerava os preceitos contidos no projecto muito aquém do que era lícito esperar como consagração e desenvolvimento que se pretendia alcançar das conquistas já obtidas através do Acto Final de Helsínqua. Segundo sublinhou na altura a delegação norte-americana, a aceitação desde logo da redacção proposta daria aos soviéticos a possibilidade de se considerarem como os «constructive and dedicated champions» do processo CSCE, dando-nos em troca substancialmente muito pouco. Referimos na altura que a natureza especial da Conferência e a circunstância de a mesma ter que ser tomada num contexto político mais amplo e tendo em conta negociações que decorriam (ou se arrastavam) em outros quadrantes mal se coadunavam com uma negociação apressada que eventualmente levasse a menosprezar ou mesmo a fazer esquecer os elevados objectivos que em Madrid se procuravam alcançar. Não poderíamos assim conformar-nos com os relativamente minguados ganhos obtidos; antes se impunha pugnar por uma significativa melhoria em alguns dos capítulos que constituíam a parte substancial do documento que nos era proposto. Esta atitude teria de resto o mérito de marcar de forma iniludível uma posição favorável à defesa de direitos humanitários, da liberdade sindical e religiosa, de livre acesso dos jornalistas às fontes de informação, etc., por parte do Ocidente, e de deixar bem patenteado que só por oposição da URSS e dos seus aliados do Pacto de Varsóvia tal não viria a ser conseguido.

Os pontos que à maioria das delegações dos países da Europa Ocidental, dos Estados Unidos e do Canadá não davam inteira satisfação foram todavia reduzidos ao mínimo indispensável a fim de evitar que as negociações viessem a eternizar-se e que estas levassem a um impasse, por se presumir não poderem certas concessões vir a ser feitas pelos países do Leste.

De entre propriamente os direitos designados de dimensão humana, salientavam-se:

1. A parte respeitante à implementação do Acto Final de Helsínquia («monitors») na qual se previa a possibilidade de os cidadãos dos Estados participantes velarem pela aplicação dos preceitos do AFH em matéria de direitos dentro dos seus próprios países. O documento RM-39 rev. preconizava-a nos seguintes termos: «Estimular todo o esforço genuíno e positivo para a aplicação do Acto Final.» Era evidente que as expressões «genuíno» e «positivo» inutilizavam praticamente o alcance de tal disposição. Qualquer dos Estados poderia proibir ou mesmo reprimir tais iniciativas com o fundamento de não serem as mesmas genuínas ou não poderem ser consideradas positivas.

2. Igualmente teria o efeito de, na prática, invalidar o preceito estabelecendo a liberdade sindical a forma como aquele se encontrava redigido no RM-39 rev. ao dispor que o direito de os trabalhadores fundarem sindicatos ou neles se associarem ficava condicionado a que o mesmo fosse exercido em concordância com a lei dos Estados respectivos. Foi especialmente a delegação inglesa que mais fez ressaltar esse aspecto sublinhando também a portuguesa a necessidade de se tentar suprimir as expressões «in compliance with the law of the State».

3. Um outro reparo feito ao documento RM-39 rev., designadamente pela nossa delegação, foi o de não incluir aquele a proibição do «jamming» às emissões radiofónicas do Ocidente (especialmente dirigidas para a URSS e Polónia). Sugeriu-se por isso que fosse inserido no projecto em causa o texto de uma proposta sobre a matéria outrora apresentada pela delegação austríaca. A esta se tinham então oposto os países de Leste sob a alegação de representarem tais emissões uma intromissão nos assuntos internos dos seus Estados.

4. Também não nos satisfazia a redacção do parágrafo 17 do capítulo do RM-39 rev. consagrado à enunciação de princípios e no qual se previa uma reunião de peritos sobre direitos humanos e realizar em Otava no ano

de 1986: «they decide to convene a meeting of experts of the participating States on questions concerning respect, *in their States*, for human rights...».

Em vez destes termos «*in their States*», propuseram as delegações ocidentais que fosse adoptada a expressão «*in those States*». Visava-se, desta forma, evitar que em tal reunião apenas pudessem ser tratadas questões atinentes ao respeito dos direitos humanos dentro dos próprios Estados participantes da CSCE e se excluísse a discussão de desrespeito ou violação de tais direitos por aqueles Estados mas ocorridos no território de outros Estados. Era o caso, por exemplo, das violações de direitos humanos por parte da União Soviética no Afeganistão, e que se pretendia viessem a cair sob a alçada da Reunião de peritos.

5. Pelo que dizia respeito à convocação de uma outra reunião — esta sobre contactos humanos — o RM-39 rev. limitava-se a prever a eventualidade da sua realização após a reunião de Otava sobre direitos humanos. Em substituição desta forma um tanto vaga, propuseram os delegados do grupo NATO que a reunião ficasse desde logo concretamente fixada e numa data já estabelecida: Abril de 1986. Nela seriam tratadas questões que se prendem com a reunificação de famílias, a celebração de casamentos entre nacionais de países de Leste e do Oeste, a liberdade de circulação entre estes e aqueles, através de uma maior facilidade de concessão de vistos etc.

Convinha naturalmente aos países do Ocidente que uma discussão sobre matérias de tal sensibilidade política se realizasse antes da próxima reunião da CSCE («Follow up» de Viena), e por isso se propôs o mês de Abril de 1986.

Estas alterações ao projecto dos NNA's vieram a ser informalmente propostas (nalguns casos com pequenas modificações não substanciais) no dia 3 de Maio aos próprios neutros e não alinhados e aos membros do Pacto de Varsóvia.

Além destas, consideraram as delegações ocidentais que a questão do mandato para a Conferência sobre medidas destinadas a criar a confiança e a segurança na Europa e sobre desarmamento (CDE) teria um tratamento autónomo, devendo as respectivas negociações desenrolar-se separadamente com vista ao esclarecimento do texto respectivo embora de natureza puramente formal.

Na altura apenas o delegado soviético reagiu limitando-se a afirmar que tomava nota da apresentação das propostas em questão, adiantando todavia não constituírem aquelas qualquer novidade, uma vez que repisavam pontos já várias vezes considerados inaceitáveis e só podendo por isso ter como consequência o arrastar das negociações e a sua inevitável chegada a um impasse. Esta mesma posição foi dias depois reiterada em sessão plenária pelo mesmo delegado e secundada pelos polaco e romeno. Precisarão ainda nas suas intervenções que apenas a aceitação integral do RM-39 rev. sem qualquer alteração poderia conduzir a uma solução consensual para a conclusão positiva e substancial da Reunião de Madrid. A persistência ocidental na introdução das emendas aludidas iria aliás pôr em causa todo o trabalho já realizado pela Conferência.

Em resposta, salientou então o delegado francês a moderação e o limitado número das sugestões ocidentais. Entendera-se, de resto, que nas intervenções acerca das recusas dos países de Leste se desse sempre prova de um espírito construtivo e se evitasse qualquer tom de confrontação.

Estas posições mantiveram-se de ambos os lados por um longo período, mostrando os países de Leste — sobretudo a URSS — uma total intransigência, reforçada aliás pela mensagem enviada por Yuri Andropov aos Chefes de Estado dos 34 países participantes da CSCE apelando para que estes aceitassem o RM-39 rev. na sua integridade tal como havia sido proposto pelos NNA's.

Por parte dos países da NATO considerou-se que a mensagem nada continha de substancialmente novo e decidiu-se que continuariam a ser estabelecidos contactos, quer formais quer informais, com as delegações do outro lado, devendo no entanto actuar-se com a maior precaução e afectando intuítos o mais positivos possível.

E prevendo que do lado soviético a recusa ocidental viesse a ser explorada junto da opinião pública mundial, foi encarecida a conveniência de as autoridades dos países da NATO salientarem junto dos seus órgãos de informação o sentido positivo das emendas que se procuravam introduzir e ao mesmo tempo se denunciarem as intenções soviéticas que se escondiam por detrás da atitude que estavam a tomar na matéria.

Entretanto ia-se esboçando um claro apoio e aprovação das emendas ocidentais por alguns neutros e não alinhados — Suíça e Áustria, mais tarde seguidos pela Finlândia e outros — que declararam considerá-las moderadas,

razoáveis e conducentes a um enriquecimento do documento final. Tornava-se assim cada vez mais flagrante o isolamento da URSS e dos seus aliados, tanto mais que os próprios autores do projecto (os NNA's) se declaravam dispostos a cooperar nas negociações entre os dois grupos com base nas emendas (a certa altura preferiu chamar-se-lhes melhorias) propostas pelos ocidentais.

A situação foi-se mantendo, semana após semana, reagindo os países da NATO à intransigência de Leste com uma atitude igualmente pertinaz e procurando demonstrar que a posição daquele revestia de certo modo o carácter de *ultimatum*, o que era inaceitável. Nas reuniões de trabalho frisava-se igualmente a posição flexível e paciente do Ocidente e insistia-se na afirmação de que as emendas sugeridas constituíam o mínimo de modificações que podiam apresentar, as quais, de resto, em nada afectavam a soberania dos Estados participantes e antes contribuíam para a redacção de um texto susceptível de concorrer para o restabelecimento da confiança nas relações Leste-Oeste.

A PROPOSTA ESPANHOLA

No intuito de desbloquear a situação foram os presidentes das 35 delegações convidados a deslocar-se, em 17 de Junho, ao Palácio da Moncloa, onde o Primeiro-Ministro Filipe Gonzalez lhes leu uma mensagem que representava a iniciativa que o seu Governo entendia dever tomar com vista à solução dos problemas.

Incluía a proposta espanhola cinco pontos a saber:

1. O primeiro, idêntico a uma das propostas dos países ocidentais, previa a convocação da reunião de peritos sobre contactos humanos, fixando-se desde logo o lugar da sua realização (Berna) e a respectiva data (16 de Abril de 1986).

2. Acerca da supressão das expressões «genuine and positive» pretendida igualmente pelo Ocidente relativamente à disposição sobre «monitors», limitava-se a iniciativa espanhola a sugerir que fosse apenas suprimido «positive» conservando-se no entanto «genuine».

3. Fixação da data (17 de Janeiro de 1984) e do lugar (Estocolmo) para a realização da Conferência sobre Medidas destinadas a criar a Confiança e a Segurança e sobre Desarmamento na Europa (CDE).

4. Relativamente à substituição também proposta pelas delegações dos países da NATO (mandato da CDE) da palavra «such» que precedia «activities» no parágrafo 4, respeitante à aplicação das CSBM's, pela palavra «those», propunha-se que ficasse apenas «activities» sem ser precedido nem de «such» nem de «those».

5. Confirmação da realização em 1986 e na cidade de Viena da Reunião de «follow-up» da CSCE de Madrid.

Embora significando um recuo relativamente às emendas (melhorias) reivindicadas pelos países da Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá, todos eles vieram no entanto a conformar-se com a proposta do Primeiro-Ministro de Espanha. Podia aquela entender-se como uma solução de compromisso realista e bastante oportuna tendo em conta a irredutibilidade a que se havia chegado quanto às posições do Leste e do Oeste. Não sendo despicienda a satisfação que se obtinha no capítulo respeitante à «dimensão humana» — melhorias por que principalmente se batera o Ocidente — julgou-se mais consentâneo, numa atitude que não desconhecia as realidades, não se dever insistir nas emendas anteriormente defendidas. O que se havia obtido era já importante e sabia-se que nalguns pontos mais sensíveis não poderiam os países do Pacto de Varsóvia ir mais além do que já haviam consentido. A insistência do lado ocidental na obtenção de maiores ganhos poderia de resto pôr em risco a perda do já alcançado e ser tal atitude eventualmente tomada como revelando — nota aliás frisada do lado soviético — ausência de uma vontade política de concluir a negociação. O estado das relações entre os EUA e a URSS, dominado então e ainda hoje pela questão da instalação na Europa de mísseis de médio alcance, aconselhava também a não converter a CSCE em mais um foco de tensão entre as duas potências, impondo-se por isso uma conclusão rápida e positiva da Reunião de Madrid.

Igual atitude foram igualmente tomando os neutros e não alinhados, com a excepção de Malta que manifestou a sua intenção de recusar a proposta de Filipe Gonzalez por esta não ter levado em conta as propostas que já anteriormente havia apresentado.

Pelo que diz respeito à Delegação da União Soviética, a sua reacção foi de início francamente hostil recusando-se a aceitar qualquer dos pontos da proposta em causa e voltando à ideia da aprovação integral do RM-39

rev., como preconizara Andropov. A posição mudou no entanto radicalmente quando os seus delegados regressaram nos últimos dias de Junho de Moscovo, aonde se tinham deslocado para obterem instruções finais para a conclusão da Conferência. A disposição que revelaram foi no sentido de se terminarem rápida e construtivamente as negociações dentro do quadro da iniciativa espanhola. Somente quanto ao ponto respeitante à reunião de peritos sobre contactos humanos os soviéticos sugeriam que aquele fosse inserto, não no texto do documento final, mas como um seu anexo, sob a forma de uma declaração do presidente da Conferência; ou que fosse apresentado em referência a termos do Acto Final de Helsínquia, designadamente na prossecução do espírito de «détente»; ou ainda que se consignasse não dever a reunião estender-se por mais de quatro a cinco semanas e não seis, como é normal durarem reuniões desta natureza.

Perante reacção adversa dos países da NATO, em especial dos Estados Unidos que se opunham a que tal disposição não figurasse no texto do documento, foi-se no entanto tentando redigir uma declaração do Presidente — solução que acabou por ser aceite por todos, reconhecendo-se aliás que pelo facto de ser anexado e não inserto no documento final não perdia o texto respectivo a força que o Ocidente pretendia viesse a ter o preceito sobre tão importante matéria. Após algumas redacções que foram sendo tentadas, chegou-se, em resultado de contactos estabelecidos entre delegados espanhóis, soviéticos e suíços, a um projecto de «chairman's statement» sobre a polémica reunião de peritos. Conquanto não fosse a redacção ideal, veio no entanto a obter o indispensável consenso.

Finalmente, na noite de 15 de Junho foram o projecto do documento final e o seu anexo provisoriamente aprovados por 34 das delegações dos Estados participantes.

DISSIDÊNCIA DE MALTA

A aprovação não pôde ser desde logo definitiva por Malta se ter oposto à aceitação global do texto proposto em virtude de este não incluir as suas anteriores sugestões. Contava-se porém que na semana seguinte — depois de obtida a concordância maltesa — se realizasse a última sessão de trabalhos durante a qual se expressaria o consenso dos 35 Estados participantes e se fixaria a data do encerramento da Conferência com a presença dos respectivos Ministros dos Estrangeiros.

Simplemente as coisas não se passaram nem tão fácil nem tão rapidamente como se previra. Propusera Malta, muito antes, a inclusão, no capítulo sobre Segurança no Mediterrâneo, de certas providências das quais sobressaía a convocação de um «Meeting of Experts» a realizar em La Valeta e com a participação de todos os países mediterrânicos (inclusive os não europeus) sobre segurança naquele mar.

Desde logo foi a proposta liminarmente repelida pela generalidade das delegações. Constituindo a CSCE todo um já longo e bem estruturado processo que tem vindo a desenvolver-se, não sem algum êxito, com vista à melhoria e, se possível, à normalização das relações Este-Oeste, o alargamento das negociações a outros participantes não europeus, não só se não justificaria por os problemas que iriam ser discutidos estarem fora do âmbito do Acto Final de Helsínquia, como ainda por o prosseguimento ulterior deste último poder vir a ser desvirtuado ou comprometido com a inserção no mesmo do conturbador problema do Médio Oriente. Não deixaria efectivamente de ser encarado com preocupação o facto de a atmosfera de serenidade e o espírito de cooperação que os três grupos em presença (Ocidentais, NNA's e Leste) foram criando ao longo de anos de contactos e bem assim o carácter peculiar das reuniões — que têm sido propícios à obtenção de resultados positivos — pudessem vir a ser substituídos por um clima de irreprimível excitação em que se têm desenrolado as discussões acerca dos tumultuosos acontecimentos e situação política da conturbada região do Mediterrâneo Oriental. Não se via, por outro lado, que os problemas de segurança daquele mar, que de resto virão a ser abrangidos nas negociações da CDE, devessem ter um tratamento privilegiado em relação às outras áreas marítimas do Continente convocando para tal fim uma conferência especial não inserida nas negociações gerais sobre segurança de toda a Europa.

Por todas essas razões, tanto os países ocidentais como os do Pacto de Varsóvia e os NNA's se opuseram desde início aos propósitos de Malta. Obstinou-se porém a delegação daquele país em fazer incluir no documento final uma disposição que previsse uma reunião, em e sob a égide de La Valeta, a fim de tratar especificamente da segurança e da retirada de forças do Mediterrâneo com a participação de todos os Estados daquela zona geopolítica.

A questão arrastou-se por largas semanas, dando origem à discussão de problemas de ordem vária cuja alusão iria porém alongar desneces-

sariamente estas considerações. Refira-se por isso tão-somente que em 6 de Agosto adoptou por fim a Conferência, após múltiplas diligências praticadas quer junto da delegação maltesa em Madrid quer junto do próprio Governo de La Valeta, um «chairman statement» que, sem vincular excessivamente os 34 países participantes, veio dar satisfação às aspirações maltesas.

Seguiram-se nos dias 7 a 9 de Setembro de 1983 as declarações dos 35 Ministros dos Negócios Estrangeiros, tendo-se contudo frustrado um dos objectivos políticos que se esperava alcançar nesta sessão de encerramento no domínio da «détente» Este-Oeste com o encontro de há muito previsto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros das duas grandes potências mundiais. O abate, por um avião militar soviético, do «Boeing» das Linhas Aéreas Sul-Coreanas, nas vésperas do encerramento da Reunião de Madrid, fez com que o encontro de Schultz com Gromyko, que se esperava viesse a constituir um passo significativo na aproximação dos dois países, se malograsse e fosse dominado pela onda de indignação geral, abundantemente explorada pelo dispositivo de propaganda dos Estados Unidos. De uma maneira geral, condenaram com maior ou menor desenvolvimento e veemência os Ministros ocidentais o «injustificado e indesculpável» procedimento da URSS. E assim, o que durante tempo constituíra uma esperança para o estabelecimento de uma atmosfera de concórdia e de entendimento — em que especialmente se empenhara o Governo espanhol — não veio a ser senão uma desanimadora decepção decorrente do clima de azedume que o referido acidente veio provocar.

VALOR E ALCANCE DO DOCUMENTO FINAL

Isto não veio contudo retirar o valor intrínseco do Documento Final de Madrid nem tão-pouco fazer diminuir a sua importância como factor de melhoria das relações entre os dois blocos, na medida em que os seus dispositivos vierem no futuro a ser implementados pelos Estados participantes.

Conforme foi já referido — ao contrário da Reunião de Belgrado em que os países comunistas recusaram qualquer melhoria ou desenvolvimento do Acto Final — na Reunião de Madrid conseguiram-se ampliar substancialmente algumas das disposições daquele documento internacional a que já tem sido dada a designação do Código de Conduta Política dos 35

Estados signatários. E assim, foram nele incluídos preceitos atinentes à repressão do terrorismo e à sua eliminação na prática internacional; aos direitos do homem (também sensivelmente ampliados e suficientemente pormenorizados); às liberdades no sector religioso (incluindo as consultas entre as comunidades religiosas e os Estados); à difusão da informação (acesso dos jornalistas às fontes, maior liberdade de acção, melhores condições do seu trabalho e facilidades para a entrada de publicações ocidentais nos países de Leste); ao reconhecimento da liberdade sindical; ao encurtamento dos prazos para o exame das petições de reunificação de famílias; ao acesso às missões diplomáticas; à difusão dentro de cada país dos princípios constantes do Documento Final e bem assim à aprovação de um vasto calendário de conferências e reuniões internacionais destinadas a desenvolver e precisar as medidas respeitantes aos diversos sectores contemplados em tal documento.

É certo, como também já anteriormente se aludira, não se ter ido tão longe nas concessões obtidas dos países de Leste como a maioria dos países ocidentais pretendia e pelos quais muitos deles haviam empenhadamente propugnado. Não será menos verdade também que em relação a algumas das nossas pretensões não seria muito realista esperar que os países comunistas, mormente a União Soviética, viessem a transigir relativamente a pontos que, a serem por eles aprovados e depois cumpridos, se converteriam, na prática, em factores de desestabilização interna, ou poderem mesmo vir a constituir focos de actividades que em certa medida poderiam contribuir para a desagregação das suas estruturas sociais e políticas. Estão nesse grupo, por exemplo, os princípios que se pretendem fazer aceitar em matéria de uma absoluta liberdade sindical, da proibição das interferências às emissões radiofónicas ocidentais, aos grupos de particulares («monitors») que em cada país se encarregasse de zelar pelo cumprimento das disposições da CSCE, de uma liberdade sem limites no que respeita a actividades jornalísticas.

A impossibilidade de nestes sectores se conseguirem dos países de Leste concessões firmes e inequívocas foi aliás pela delegação portuguesa oportunamente salientada, tendo merecido aprovação superior a atitude de defendermos, por uma questão de princípio, a sua aprovação consensual sem contudo pretendermos que em tais domínios se viessem a obter êxitos notáveis. Os debates que a tal respeito se travaram entre delegações dos Estados socialistas e dos ocidentais tiveram contudo, para estes últimos, o mérito de deixarem evidenciado ter sido por frontal oposição dos primeiros que não

foram consagrados no Código de Conduta Política princípios de que os Estados comunistas se têm vindo a declarar como os mais lídimos defensores.

O que veio a conseguir-se significa já um progresso sensível em relação ao documento de Helsínquia e marcou a CSCE de Madrid um notável avanço relativamente à de Belgrado, onde tudo quanto de verdadeiramente positivo se alcançou foi a decisão de três anos mais tarde os 35 Estados se reunirem novamente na capital espanhola.

Os êxitos obtidos representam, como foi notado nos meios da Conferência, uma nítida transigência da Missão Soviética, a qual teria sido possível, segundo também se opinou, por se encontrar Moscovo empenhado em melhorar as relações Este-Oeste que tinham vindo a degradar-se perigosamente e terem todos os países do Pacto de Varsóvia sido obrigados, para conseguirem aquele objectivo, a fazer concessões que, de outro modo, seriam dificilmente concebíveis.

Isto quanto aos pontos polémicos em relação aos quais as negociações e debates se prolongaram por quase três anos. Matérias houve, contudo, cuja aprovação fora imediata, não tendo dado origem a contestação de qualquer dos lados. Foram elas as respeitantes aos capítulos sobre cooperação nos domínios da economia, da ciência, da técnica e do meio ambiente e bem assim à cooperação e intercâmbio nos sectores da cultura e da educação.

Para a opinião pública em geral, não significam porém os mais amplos compromissos assumidos uma efectiva vantagem para a melhoria das relações internacionais, uma vez que, simultaneamente, se vai assistindo a chocantes violações, por parte de alguns países, de princípios fundamentais que se haviam comprometido a respeitar, parecendo assim comprovada a inoperância de tais instrumentos internacionais. E citam-se invariavelmente, em abono dessa asserção, os acontecimentos de ordem laboral na Polónia, a invasão por tropas soviéticas do Afeganistão, as restrições impostas à saída dos judeus da URSS, o abate do avião sul-coreano...

A tais objecções e comentários se tem mais ponderadamente oposto que não pode a CSCE, nem nunca de resto esta o pretendeu, acabar de uma assentada com o confronto Este-Oeste. O conflito entre os países comunistas e os ocidentais irá naturalmente perdurar, e o que verdadeiramente se pretende do lado dos países da Aliança Atlântica é conseguir melhorar, na medida do possível, o estado das relações entre os dois blocos

e, ao mesmo tempo, procurar um reforço da sua posição no confronto com o Leste que, por certo, há-de ainda manter-se por largo tempo.

Trata-se de um processo de que há que colher resultados positivos, não a curto mas a longo prazo, e assinalam sobretudo os países mais próximos da «cortina de ferro» que, depois de Helsínquia, muito se veio a conseguir, especialmente no campo humanitário. Conforme tem sido afirmado, foi em grande parte o Acto Final que esteve na base de uma certa liberalização interna e de algum modo encorajou manifestações de dissidência na União Soviética. Iguamente teria fornecido um fundamento de legitimidade às reivindicações operárias na Polónia. Segundo frisou o Chefe da Delegação austríaca, não foi por mero acaso que no Verão de 1980 os trabalhadores daquele país solicitaram, de entre as suas primeiras reivindicações, a nova publicação em polaco daquele documento.

Como de resto foi sublinhado por uma das delegações que mais se empenharam na negociação de Madrid, a experiência teria demonstrado que as probabilidades de ver os países de Leste respeitar os seus compromissos internacionais aumentavam à medida que estes se tornaram mais precisos e pormenorizados. Daí o objectivo, em cuja consecução se empenharam as delegações ocidentais, de ir tão longe quanto possível no rigor e precisão das mais vastas obrigações assumidas no documento que iria assegurar a continuidade e a progressiva melhoria do Acto de 1975, restringindo cada vez mais «a margem em que os Estados podem actuar impunemente». Conforme um comentário publicado em Madrid, para a URSS cada novo acordo da CSCE constitui uma chamada de atenção para os compromissos que sobre direitos humanos assumiu em Helsínquia. E que pouco ou nenhum resultado se obtivesse no futuro quanto à sua estrita observância, sempre restaria ao Ocidente a não despendida vantagem de se ter criado um ordenamento através do qual se poderiam tirar dividendos políticos das eventuais violações que dos preceitos aceites viessem a ser cometidos pelos países do Leste europeu. Daí ainda a importância atribuída pelos países da Aliança Atlântica ao «Follow-up» de Madrid (fixada já para 4 de Novembro de 1986 em Viena) e à convocação da Conferência sobre medidas destinadas a criar a confiança e a segurança e sobre desarmamento na Europa, já a decorrer, desde 17 de Janeiro último, em Estocolmo, e que em termos muito gerais visa obter uma maior «transparência» nos movimentos militares efectuados desde o Atlântico até aos Urais. Baseada nas disposições do Acto Final tendentes a fazer diminuir os riscos de confrontação militar, a CDE propõe-se, «como

parte integrante e substancial do processo multilateral iniciado pela CSCE», empreender, por etapas, novas acções destinadas a fazer progredir a obra de reforço da confiança e da segurança e chegar ao desarmamento, por forma a dar expressão ao dever de os Estados se absterem de recorrer à ameaça ou ao emprego da força nas suas relações mútuas.

Quanto ainda às críticas de uma opinião pública que pretenderia ver toda a questão Leste-Oeste de pronto e cabalmente resolvida com a CSCE, salientaram a propósito algumas delegações, designadamente a polaca, que seria um exagero supor que só em Madrid se decidira o futuro da Europa. O porvir do nosso continente, sublinhou-se, está naturalmente condicionado por muitos factores. Não obstante, as negociações que se encontram mais directamente ligadas à Europa são as de Genebra, Viena e Madrid. Nesta última estabelecer-se-ia o quadro geral de um eventual entendimento Este-Oeste e, conquanto o alcance deste se considere de menos importância do que se espera das outras duas, o certo é que seria na CSCE que mais facilmente se poderiam encerrar com êxito os respectivos trabalhos. E o sucesso aí alcançado seria susceptível de influenciar favoravelmente o andamento das negociações em curso em Genebra e Viena, assim como o fracasso daquela não deixaria de se reflectir, porventura irreversivelmente, no futuro das relações entre os dois blocos de nações.

Mas o mandato dos delegados à Reunião de Madrid, tal como à de Belgrado, não se esgotava com a formulação e respectiva aprovação de regras de conduta que ampliassem e desenvolvessem o Acto Final de Helsínquia. Incumbia-lhes ainda fazer, através de uma «aprofundada troca de opiniões», um balanço da execução que fora dada às disposições daquele «código de conduta» aprovado em 1975 na capital finlandesa.

Como atrás se referiu, esse ponto da agenda da Conferência deu azo a que no decorrer das intervenções, designadamente na sessão de encerramento, fossem dirigidas severas críticas aos países de Leste (em especial à URSS e à Polónia) pelas violações de vários princípios do documento fundamental (invasão do Afeganistão, situação laboral polaca, restrições à liberdade de informação, falta de notificação de manobras militares susceptíveis de afectar a segurança de países vizinhos, etc.). Segundo foi frequentemente observado por alguns comentadores, adoptaram as delegações daqueles países uma atitude nitidamente defensiva, dizendo que, a despeito da forma por vezes desabrida com que replicavam, a sua posição,

habitualmente acusadora do Ocidente, passou ali, durante os três anos que duraram as negociações, a ser precisamente a inversa.

ACTUAÇÃO DA DELEGAÇÃO PORTUGUESA

A actuação da delegação portuguesa nesta última fase da Reunião de Madrid foi, a largos traços, orientada no sentido de alinhar, na medida do possível, na defesa de princípios inerentes ao próprio sistema democrático ocidental, sem contudo tomar posições que, pelo seu eventual extremismo, nos viesse a colocar numa posição de isolamento, porventura inconveniente na actual conjuntura político-económica internacional. E assim se fizeram em diversas sessões plenárias intervenções nas quais os referidos pontos de vista foram sobejamente proclamados.

Por outro lado, incidiram os nossos esforços na defesa de posições que, por nos afectarem directamente, tinham que ser seguidas com a maior atenção e cuidado visto estarem nelas envolvidos interesses que não podiam deixar de ser devidamente acautelados. A questão que especialmente poderia colidir com interesses nossos dizia respeito ao mandato para a CDE. Tem por objectivo esta Conferência empreender, conforme já se aludiu, «novas acções, eficazes e concretas, destinadas a fazer progredir a obra de reforço da confiança e da segurança e de conduzir ao desarmamento» na Europa. Iniciou-se assim em Janeiro deste ano, na cidade de Estocolmo, conforme se determinara no Documento Final de Madrid, um processo cuja primeira fase será consagrada à negociação e adopção de uma série de medidas destinadas a estabelecer a confiança e a segurança na Europa, com o fim de fazer diminuir o risco de uma confrontação militar. E, segundo ainda ali se prescrevia, cobrirão tais medidas o conjunto da Europa bem como a zona marítima e o espaço aéreo vizinho. Serão as mesmas «militarmente significativas, obrigatórias e acompanhadas de formas adequadas de verificação que correspondam ao seu conteúdo». Em nota à disposição respectiva, esclarece-se que o conceito de zona marítima vizinha («adjoining» na versão inglesa) se entende como compreendendo igualmente as zonas «oceânicas» contíguas à Europa.

Os termos em que iria ser redigida a disposição delimitando a área de aplicação das medidas destinadas a desenvolver a confiança e a segurança (CSBM's) revestia-se, para nós, de especial importância, dado o melindre

político que envolvia a eventual exclusão de Portugal insular da zona considerada. Na questão estavam igualmente interessados os Estados Unidos, por causa das bases nos Açores, e obviamente, pela mesma razão, também a União Soviética (1).

O assunto já muito antes tinha sido objecto de um estudo do assessor militar, cujas conclusões, quer no campo político quer militar, haviam merecido concordância superior. O sentido da decisão tomada fora o de que os arquipélagos dos Açores e da Madeira deveriam ser considerados *território europeu*.

Tinha a questão sido levantada aquando da proposta da NATO para alargar a zona de aplicação até aos Urais (em vez dos 250 km para lá da fronteira da URSS, primitivamente estabelecidos), o que poderia levar a que nos fosse pedida, como contrapartida, a inclusão das nossas ilhas atlânticas.

As fórmulas propostas para a delimitação da área em causa variaram desde «continente europeu» a apenas «continente», a «Europa», «território europeu» ou ainda «toda a Europa». Foi esta última expressão («the whole of Europe») que acabou por prevalecer.

Para lá da questão de princípio de que, sendo os Açores e a Madeira parte integrante de Portugal deveriam por esse facto ser igualmente considerados como incluídos na Europa, havia que ter porém em conta os inconvenientes que porventura adviessem da extensão àquelas ilhas das medidas de «segurança» e, sobretudo, da «fiscalização» previstas no Documento Final. As desvantagens que daí poderiam advir traduziam-se não só no perigo encarado do ponto de vista militar, como até num certo melindre que tal ingerência poderia eventualmente produzir nos próprios meios políticos dos dois arquipélagos. Aliás, a sujeição dos Açores e, porventura, da Madeira a tais medidas de notificação e fiscalização não decorriam apenas da sua inclusão na Europa, mas também do facto de se ter expressamente estabelecido que tais medidas cobririam a zona marítima (designadamente oceânica) e o espaço aéreo contíguos ao Continente («voisins de l'Europe», na versão francesa).

Havia, por conseguinte, que encontrar uma fórmula que, não traíndo o princípio de que as ilhas são parte integrante de Portugal e portanto per-

(1) Igualmente interessava a redacção de tal preceito à França, por causa da Córsega.

tencentos à Europa, permitisse no entanto evitar, ou limitar, a inconveniência da obrigatoriedade da comunicação por parte das forças militares no arquipélago (e da sua correspondente fiscalização) de todos os movimentos de carácter militar que ali viessem a efectuar-se.

O primeiro objectivo pode dizer-se ter sido alcançado com a fórmula que finalmente veio a ser adoptada — «the whole of Europe» — a qual cobre as nossas ilhas, o que em outras expressões na altura propostas e discutidas não era tão claro, ou poderia prestar-se a tendenciosas interpretações.

O segundo afigura-se ter sido devidamente salvaguardado com a aprovação do «conceito funcional» das manobras aeronavais obrigatoriamente notificáveis, especialmente defendido pela França. Veio com efeito a ser incluída no Documento Final uma disposição que permite retirar parte do conteúdo, porventura negativo, da inclusão das ilhas na área de aplicação das CSBM's. Trata-se do segundo período do parágrafo respeitante à delimitação da zona indicada no qual se condiciona — limitando-a — a aplicação das medidas em causa no que concerne às zonas marítimas e ao espaço aéreo contíguos. Quanto a estes, as medidas, lê-se aí, serão aplicáveis às actividades militares de todos os Estados participantes que se efectuem nessas zonas sempre que tais *actividades afectem a segurança na Europa e que constituam parte de um conjunto de actividades que se desenvolvam dentro deste Continente* e que os Estados convenham dever ser notificados.

Não serão portanto as CSBM's aplicáveis, por força daquele preceito, a todas as actividades militares que venham a verificar-se nas zonas marítimas e no espaço aéreo contíguos à Europa (em que eventualmente poderiam incluir-se os espaços ou zonas respeitantes aos Açores e à Madeira). Só o serão se tais actividades fizerem parte de um conjunto de actividades militares que se desenrolem na Europa e desde que afectem a segurança continental. Quaisquer outras actividades que ali venham a desenvolver-se e não estejam ligadas à segurança do continente europeu nem façam parte de outras que aqui tenham lugar não estarão, assim, sujeitas ao regime de aplicação das medidas em apreço.

Esta questão foi largamente discutida e sofreu vicissitudes diversas, desenvolvendo-se toda uma série de argumentos acerca do alcance das várias sugestões e propostas apresentadas, sobretudo dentro do grupo de delegações dos países da NATO. Não se julga porém indispensável fazer-lhe mais pormenorizada referência por contar, agora, tão-somente o resultado

— para nós favorável — que veio a conseguir-se. É um assunto a que no entanto se deverá talvez estar atento para a hipótese de o problema vir novamente a ser levantado, muito embora a natureza do mandato para a CDE, definido no Documento Final, não permita quaisquer derrogações ao que nele ficou determinado.

Proseguiu portanto a delegação portuguesa, em Madrid, uma actividade já iniciada em Helsínquia, a qual, por um lado, representa a salvaguarda de interesses nacionais de não somenos importância e, por outro, corresponde ao desenvolvimento de uma acção que se insere no quadro geral da nossa política interna e externa e, pode dizer-se, decorrente de princípios fundamentais consagrados na Constituição.

Pelo que diz respeito aos esforços empreendidos pelos 35 Estados participantes da CSCE no sentido de melhorar substancialmente e, se possível, chegar a uma completa normalização das relações Este-Oeste, inscrevem-se os mesmos no espírito que tem vindo a ser por nós proclamado de promover o relacionamento com todos os outros povos, sejam quais forem os seus regimes políticos, sociais ou económicos, as suas ideologias, credos ou raças. O próprio diploma fundamental não deixa de preconizar reger-se o país no domínio das relações internacionais (art. 7.º) pelo princípio da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade, especificando-se no art. 200.º competir ao Governo, no exercício das suas funções políticas, negociar e ajustar convenções internacionais.

A participação portuguesa na obra comum europeia em curso, com o fim indicado, apresenta-se deste modo como um corolário do espírito que tem ditado a nossa política externa nesse sector; decorre naturalmente dos princípios constitucionais; e corresponde ao nosso interesse de vermos instaurado no Continente um ambiente isento de tensões e hostilidades políticas que possa impedir o estabelecimento de relações proficuas entre os dois blocos de nações ou, eventualmente, pôr em perigo a própria paz. É de resto ainda a Constituição que aponta os princípios da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados, da abolição de todas as formas de agressão e o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva com vista a assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos — princípios esses que em larga medida inspiraram muitos dos preceitos contidos nos textos até agora saídos da CSCE.

Mas assume papel primacial no documento com que se encerrou a Reunião de Madrid a cooperação no campo humanitário, nele se inscrevendo preceitos relacionados com as liberdades fundamentais, os contactos entre pessoas, uma formação isenta de restrições, etc. E sabe-se o relevo com que tais matérias são igualmente tratadas no nosso diploma constitucional, dispondo-se logo no seu art. 9.º ser tarefa essencial do Estado garantir os direitos e liberdades fundamentais. E em diversas outras disposições se consagram as liberdades de consciência, de religião e de culto (art. 19.º), o direito de cada um exprimir e divulgar o seu pensamento bem como o de informar, de se informar e de ser informado sem impedimentos nem restrições (art. 37.º), a liberdade de os cidadãos se deslocarem dentro do território nacional ou dele saírem e a ele regressarem (art. 44.º), a liberdade sindical como garantia da defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores (art. 56.º), a liberdade de imprensa (art. 38.º), etc.

Como aliás foi sublinhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Dr. Jaime Gama, na sessão de encerramento da Conferência, há uma inteira compatibilidade entre os princípios consagrados no Documento Final e os proclamados no nosso Direito e seguidos na prática do Estado português. E a relevância que por nós é dada, tanto na lei como na sua observância, justifica que, neste domínio, não nos limitemos a fazer cumprir inteiramente os preceitos respectivos, mas antes prestemos também a nossa cooperação para estender o domínio da sua aplicação a todo o continente europeu.

A. de Paula Coelho