

Instabilidades e Mutações Geopolíticas: Visão Francesa para uma Segurança Sustentável*

Pascal Teixeira da Silva
Embaixador de França em Portugal

* Comunicação efetuada em 15 de fevereiro de 2012 no Instituto da Defesa Nacional, no âmbito do ciclo de conferências “Visões Globais para a Defesa”.

Introdução

Alguns espíritos ingênuos acreditavam, há algum tempo, que tínhamos chegado ao “fim da história” porque a democracia e a economia de mercado haviam triunfado sobre a única ideologia e sistema de poder que propunha uma alternativa – o comunismo. Evidentemente que não é assim. Podemos até dizer que a globalização iniciada pelo Ocidente, que mergulhou o mundo num remoinho gigantesco e invencível, fez avançar a história como nunca.

Acreditávamos poder falar, depois da queda do muro de Berlim, de uma “nova ordem internacional”. Desde há vinte anos, tanta perturbação e tanta desordem! Os mapas estão constantemente a alterar-se e são, sem dúvida, a instabilidade e a aceleração das mudanças que caracterizam o nosso mundo. Proponho articular a problemática em três partes:

- quais as ameaças e os desafios de segurança com que nos defrontamos?
- o que faz a França para lhes fazer face?
- se não podemos continuar a agir sozinhos neste mundo globalizado e interdependente, como vemos os mecanismos de resposta coletivos a estes desafios?

Uma Leitura do Mundo e dos Desafios de Segurança

Para tentar encontrar um entendimento do mundo como ele é, consideremos que ele está marcado por enredos divididos em três estratos:

- O estrato mais antigo, o das comunidades – étnicas, linguísticas, religiosas – anteriores ao estrato dos Estados modernos e fundadas nas tradições e nas crenças;
- O estrato dos Estados modernos, quer eles resultem de um longo processo de maturação, como na Europa, ou de criações artificiais, legados da colonização ocidental, fora da Europa;
- O estrato do indivíduo, último avatar e *ultima ratio* da modernização iniciada pelo Ocidente, que não se encarna nem numa coletividade, nem num território específico (diferentemente dos outros dois), mas que acaba por se confundir com a humanidade (daí a ideia dos direitos universais do indivíduo, o surgimento de uma consciência e de uma opinião pública mundial que as grandes ONG, ou uma instituição como o Tribunal Penal Internacional, encarnam).

Cada um destes estratos tem os seus valores, as suas aspirações, que entram em conflito porque a globalização agiu como um fantástico *shaker*: o segundo estrato subverteu o primeiro e o terceiro estrato dissolve tanto o segundo, como o primeiro.

O mundo transporta em si mesmo a sua instabilidade e a sua conflitualidade, por causa do seu caráter assíncrono e assimétrico. Se pensarmos um instante: o Estado sofre os embates das comunidades primordiais, que o solicitam e aproveitam o enfraquecimento da sua legitimidade e dos seus meios de ação; o Estado está submetido à ação dissolvente do Indivíduo que quer emancipar-se das ligações herdadas e verticais, para as substituir por ligações horizontais, frequentemente virtuais, entre indivíduos, para além das fronteiras e dos Estados, fundados em novos paradigmas. Vemos mesmo as espantosas aproximações entre o primeiro e o terceiro estrato, quando o indivíduo, atomizado pelas nossas grandes megalópoles modernas encontra, através de um processo típico do individualismo, as vias da tradição, especialmente religiosa, para se opor ao Estado ou, pelo menos, desenvolver uma sociabilidade à margem deste, mas que acaba por recusar este individualismo angustiante (como acontece com o recrutamento de jovens pelo salafismo ou pelo *tabligh*).

Isto pode parecer teórico, mas bastam alguns exemplos para se compreender o seu alcance prático. Veja-se o caso do Kosovo que é o do ressurgimento de uma comunidade tradicional face a um Estado que perdeu a sua legitimidade, ressurgimento este apoiado militarmente pelo Ocidente em nome de valores morais ligados aos direitos do indivíduo (direitos do homem).

Entre estes dois níveis, a função do Estado não é fácil. Ele tem de exercer um certo número de responsabilidades: impor, perante as derivas caóticas dos estratos primordiais, o monopólio da violência legítima (e vê-se que ele tem cada vez mais dificuldade em o fazer); manter um mínimo de ligação social, apesar da privatização e da atomização que o individualismo generaliza; o Estado também deve dispor das chaves de acesso aos recursos estratégicos vitais.

Estas evoluções – assim como aquelas que as potências emergentes estão a viver – são simultâneas no sentido em que a afirmação do Estado é paralela à afirmação do indivíduo, com as tensões que isso implica devido ao controlo que o Estado tenta exercer (especialmente nas redes sociais, que são a malha virtual horizontal entre os indivíduos). O Estado afirma-se para o exterior, através de uma modernização fundada na técnica e na economia ocidentais e plenamente inserida na globalização mas, à medida que se desenvolve, ele transporta em si mesmo os fermentos, modernos, da sua contestação.

Este mundo globalizado, com os seus três estratos, comporta também quatro tipos de reações à importante transformação iniciada pelo Ocidente que muitas das potenciais fontes de ameaça ou, pelo menos, de desafios de segurança representam: o ressaltó, a retenção, o desmoronamento, a oposição.

O Ressalto

É o dos países emergentes. Eles querem o seu lugar ao sol e voltar a ocupar o terreno perdido. Este ressaltado traduz-se pela afirmação do *hard power* (económico, mas também militar, como testemunha o aumento dos orçamentos militares), assim como do *soft power* (veja-se o desenvolvimento dos Institutos Confúcio da China). Além disso, as rápidas e profundas transformações que estes países atravessam, traduzem-se por tensões sociais e regionais que podem degenerar. Num mundo em que os recursos são limitados (mesmo quando há novas zonas a explorar: regiões polares, fundos marinhos) e onde um modelo de desenvolvimento destruidor de recursos se expande e cresce rapidamente, compreende-se que o acesso a esses recursos constitua um desafio essencial à rivalidade entre potências e à segurança dos Estados.

A Retenção

Pode apresentar-se sob duas formas: legal ou ilegal, mas ela apresenta em comum a dependência crescente que o mundo tem em relação a matérias ou a produtos e à liberdade dos seus intercâmbios. A retenção legal refere-se, antes de mais, ao rendimento proporcionado pela posse de hidrocarbonetos, sem os quais ainda ninguém pode passar e que têm, como característica, o facto das zonas de produção e de consumo não coincidirem. Para os consumidores a segurança das zonas de aprovisionamento e das vias de comunicação é importante; para os produtores, a posse desta riqueza pode, em muitos casos, confortar as tendências oligárquicas dos sistemas políticos (contrárias à democratização ocidental) e oferecer, a alguns Estados detentores, os meios para se oporem aos valores e conceitos ocidentais.

Na sua vertente ilegal, a retenção exerce-se sobre os países ricos através do escoamento de “mercadorias” proibidas (droga em especial, cuja procura vai crescendo para responder às angústias das nossas sociedades atomizadas e à adição aos paraísos virtuais; mas também contrabandos e mesmo imigrações ilegais) ou pelas retenções desonestas sobre fluxos honestos tão indispensáveis à nossa economia globalizada, tanto virtuais (pirataria informática), como reais (pirataria marítima, raptos) – a sublinhar que, em todos estes casos, os piratas são indivíduos ou grupos criminosos, por vezes apoiados em comunidades tradicionais (como na Somália) e que as vítimas são, na sua maioria, os países e os cidadãos ocidentais.

O Desmoronamento

Atinge os Estados simultaneamente marcados pela heterogeneidade (étnica, linguística, religiosa) e pela fraqueza (capacidade, legitimidade) das instituições. Esta fragilidade pode resultar de um período disfarçado por uma ditadura (de um

partido, de uma etnia, de um clã, de um grupo) que acaba na decomposição (guerra civil, separatismo, explosão) o que se designa por Estado falhado. Este desmoroamento pode dizer respeito a um país inteiro (Somália) ou a partes de um país. Ele abre a via ao ressurgimento das comunidades de origem (o primeiro estrato) que, ou desmantelam o Estado, ou reconquistam o controlo do seu próprio território. Estes fenómenos poderiam permanecer isolados mas há três casos em que eles necessitam de uma implicação externa: quando são acompanhados por fenómenos criminosos (pirataria, tráfico de droga), criando assim um desafio de segurança regional ou mesmo global; quando ameaçam zonas de produção de matérias-primas indispensáveis ou zonas de trânsito incontornáveis; quando a projeção dos valores ocidentais, como os direitos do homem e a responsabilidade de proteger, implica não ficar indiferente aos acontecimentos (conflitos internos em África).

A Oposição

É a reação mais frontal à difusão dos valores e do modelo ocidental globalizado. Apresenta-se de duas maneiras: uma, com alcance global (o Islão) e outra, com alcance especial (os Estados não cooperativos).

O Islão é visto e vivido (isto não quer dizer que o é essencialmente) como a única alternativa ao Ocidente em muitas das suas formas (valores morais, organização da sociedade, economia). O Islão é a demonstração mais espetacular do ressurgimento e da resistência do primeiro estrato, a anterior aos Estados. Daí a figura da *Umma* – comunidade de crentes, preexistente e superior aos Estados que, muitas vezes, são criações da colonização europeia – com vocação para os transcender e os substituir. Mas esta oposição apresenta três formas, por ordem de audiência crescente e de veemência decrescente: o jiadismo ou a rejeição; o islamismo ou a recusa; a islamização ou o retraimento. O jiadismo, incarnado em particular pela *al Qaeda*, é o único a defender uma resistência ativa, violenta, mundial e irredutível contra a globalização ocidental. Ele luta contra o inimigo próximo (os regimes apóstatas) e contra o inimigo longínquo (o Ocidente); recorre essencialmente a armas assimétricas; não é redutível a um compromisso político; mas, finalmente, não constitui uma ameaça estratégica radical. O islamismo, que é um projeto político, foi temido durante muito tempo e mantido à parte; agora aproveita-se das primeiras árabes.

O grande desafio colocado por este movimento é duplo: será que ele pode e quer coexistir pacificamente com o Ocidente e até que ponto ele se integra em valores julgados, por nós, como fundamentais (pluralismo, tolerância, alternância política, respeito pelas minorias)? Quanto à islamização, que se manifesta a nível social, ela corresponde à necessidade de afirmação de uma identidade, face à subversão dos valores e dos modelos. Ela pode representar um problema maior nas sociedades

ocidentais (quando se torna um fator de dificuldade para a integração e para a manutenção da coesão nacional) do que nas sociedades de maioria muçulmana.

Os Estados não cooperativos: são os que resistem aos valores e modelos ocidentais (os direitos do homem, a democracia pluralista, a responsabilidade de proteger) por diversas razões, nomeadamente por uma ideologia islamista (como no Irão), uma ideologia marxista-leninista (como na Coreia do Norte), ou simplesmente o poder de uma oligarquia predadora (como na Síria). O seu objetivo principal é o da sobrevivência do regime. Em relação ao exterior, esses Estados agarram-se à sua soberania, apoiam-se em vantagens de natureza económica (benefício petrolífero) ou geopolítico, valorizam a sua capacidade de nocividade regional, recorrem (ou são tentados a recorrer) a instrumentos assimétricos (armas de destruição maciça, terrorismo), beneficiam do apoio de potências semi-cooperativas (Rússia, China) e ajudam-se reciprocamente. Estes Estados podem ganhar tempo, mas o decorrer dos acontecimentos não lhes é favorável. Podem, entretanto, constituir um desafio para a segurança que não se deve negligenciar.

A conflitualidade que resulta destas confrontações é muitas vezes marcada por uma profunda assimetria em quatro planos:

- O espaço: as montanhas, os desertos, as florestas densas e as zonas urbanas anárquicas constituem zonas de refúgio e de ação privilegiadas dos piratas, dos movimentos étnicos, dos terroristas, etc. Eles agem e combatem, na maior parte das vezes, em casa e têm a vantagem de conhecer o terreno. A informação, ou seja, o conhecimento das causas profundas (sociais, temporais) e do “aqui e agora”, tornou-se indispensável para a deslocação e, ainda mais, a intervenção dentro desses espaços.
- O tempo: as sociedades ocidentais vivem no imediatismo, no *zapping*, no tempo político-mediático que não suporta a lentidão, a duração, o afundamento; os que se opõem ou resistem têm um outro conceito do tempo. A incapacidade (ou, pelo menos, uma dificuldade muito grande) dos ocidentais em apoiar o esforço nos teatros de operação externa, são prova disso. Daí a busca de uma *exit strategy*, de marcação de datas limite, que enfraqueça a nossa capacidade de intervenção.
- Os valores: a diferença fundamental reside nos que se atribuem ao indivíduo (a sua vida, o seu conforto, a sua felicidade), fulcral para o Ocidente pós-moderno, em comparação com aqueles que concedem mais importância ao grupo (o primeiro estrato), seja qual for a dimensão (etnia ou *Umma*).
- Os instrumentos: perante um Ocidente que inventou a ciência e a técnica moderna e que possui a mais temível capacidade militar, os seus rivais ou inimigos recorrem a armas assimétricas para compensar esta inferioridade: homicídios em massa (terrorismo), raptos, armas de destruição maciça (proliferação), guerrilha e pirataria.

Finalmente, o modo de regulação deste mundo é a crise:

- Crise de poder, quer seja por excesso (que gera revoluções de veludo ou primaveras árabes), quer seja por defeito (os chamados *failing and failed states*);
- Crise do acesso, para tentar obter o que a globalização exige e que rareia ao mesmo tempo: os recursos naturais (energia, matérias-primas, água), a liberdade de circulação. Se cruzarmos a geografia e as crises, desenha-se um largo e longo “arco de crise” que vai da Mauritânia ao Paquistão e que reagrupa um número considerável de crises de poder e de acesso.

Tudo isso é o pano de fundo no qual temos que desenhar e implementar a nossa política de segurança e de defesa.

A Política de Segurança e de Defesa da França

Garantir a defesa dos franceses e do território nacional, a preservação dos interesses da França e o respeito pelos nossos compromissos internacionais: eis as missões prioritárias fixadas pela Política da Defesa da França.

Mas, para cumprir estas missões, a França teve de se adaptar a um ambiente internacional instável e a novos desafios. Uma reatualização permanente da política, dos seus meios e das suas estruturas é, portanto, necessária. Por isso, a França redefine regularmente a sua estratégia de defesa e segurança. Para este efeito, o Chefe de Estado, enquanto chefe das forças armadas quis, em 2008, a elaboração de um novo Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional (o último datava de 1994). Este novo Livro Branco, publicado a 17 de junho de 2008, faz um ponto de situação sobre os riscos e as ameaças potenciais assim como sobre os meios necessários para lhes fazer frente. As medidas decididas neste Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional foram posteriormente formalizadas na Lei de Programação Militar (2009/2014).

Permitam-me agora salientar as cinco características desta política de defesa e de segurança.

A Política de Defesa e de Segurança Supõe uma Base Económica, Industrial e Científica Forte

Nada seria possível sem parâmetros macroeconómicos positivos. As medidas de correção das contas públicas, a promulgação de medidas fiscais incitativas, o reforço da competitividade das empresas e o aumento das verbas destinadas ao ensino superior e à investigação, estão entre os eixos da política governamental atual da França.

Depois de preenchida esta primeira condição (dificilmente, tendo em conta a conjuntura...), o segundo pressuposto da efetividade da nossa política de defesa nacional reside no dinamismo da indústria de armamento. Trata-se de ser coerente com as ambições, ou seja, dispor dos meios para a sua política. Por isso, a França mantém uma indústria de defesa importante e competitiva que representa 165.000 empregos diretos e igual número de empregos indiretos, com um volume de negócios de cerca de 15 mil milhões de euros, de que um terço se refere a exportações. Enquanto a interdependência europeia, ou até o mercado mundial, participarem na estratégia de aquisição, a França manterá o seu domínio nacional das tecnologias e das capacidades de conceber, fabricar e manter os equipamentos necessários aos exercícios da soberania (armas nucleares, mísseis balísticos, espacial, capacidades submarinas, aviões de combate de superioridade aérea e sistemas de informação e de comando).

*A Política de Defesa e Segurança Necessita de uma Definição
Abrangente dos Desafios de Segurança Nacional*

O Livro Branco identifica todas as ameaças às quais temos de fazer face e define as zonas geográficas prioritárias: o “Arco de Crise” que já foi mencionado e a região Antilhas/Guiana devido à presença do centro espacial de Kourou e à luta contra os tráficos de drogas.

*A Política de Defesa e Segurança Assenta na Coerência
do Contínuo Segurança-Defesa*

O Livro Branco sublinha o caráter global da proteção do território, dos cidadãos e dos interesses nacionais. Trata-se de transpor uma etapa suplementar ao preceito de “defesa global” definido pelo General de Gaulle em 1959. A aproximação entre as questões de defesa e de segurança que conduz, por exemplo, a uma melhor coordenação entre a Defesa e a Administração Interna, traduz esta evolução.

*A Política de Defesa e Segurança Declina-se em Cinco Funções
Estratégicas Alargadas*

A fim de pôr em prática a estratégia de segurança nacional e de ter em conta as mudanças que intervieram, o Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional destaca as cinco funções estratégicas seguintes: conhecer e antecipar – prevenir – dissuadir – proteger – intervir. Para cada uma destas funções estratégicas fixa, também, compromissos operacionais.

Conhecer e Antecipar

É a primeira linha de defesa para apreender a complexidade das situações e antecipar as ameaças e as crises num ambiente mais instável. O conhecimento e a antecipação permitem dotar os responsáveis políticos, como aos chefes militares e/ou responsáveis da segurança interna e de proteção civil, dos elementos de previsão, de avaliação da situação e de esclarecimento da ação, as ferramentas de ajuda à decisão e de comando e os meios de controlo da ação.

Dada a natureza das ameaças, dos atores e das condições complexas em que temos que atuar, é indispensável dispormos de informações precisas suficientemente cedo, ao nível estratégico e tático. A luta eficaz contra o terrorismo ou a proliferação (em especial as suas vertentes preventivas) não é possível sem *intelligence*; uma intervenção em terrenos onde o inimigo está alhares e nenhures necessita, de modo vital, de informações atempadas e fiáveis. Acrescento que, além de necessária, a *intelligence* é menos onerosa do que os equipamentos e os sistemas de armas. Esta foi a escolha do Livro Branco: forças armadas menos numerosas, mas mais informadas. Os cinco anos em que trabalhei no Serviço de Informações Externas de França permitiram-me avaliar a importância desta função.

Prevenir

Uma das melhores maneiras de garantir a nossa segurança é agir o mais rapidamente possível contra as causas dos conflitos. A prevenção consiste em agir antes das crises, para evitar o seu aparecimento ou o seu agravamento. Colocando as forças próximo dos focos de tensão, a confiança instala-se junto das populações locais. A estratégia de prevenção apoia-se em vários meios: diplomáticos, militares, económicos, humanitários, associados de forma coordenada e implementados à escala nacional, europeia e internacional.

Ao referir a prevenção das crises e a implementação desta função por meios militares, vale a pena citar a missão *Corymbe* que as forças marítimas francesas estão a levar a cabo desde 1989 no Golfo da Guiné. Referirei também o nosso dispositivo de cooperação de defesa e de segurança que se apoia em dois pilares: o primeiro constituído por cerca de 360 cooperantes em 56 países, o segundo composto por aproximadamente 15.000 militares estacionados nos nossos territórios ultramarinos e em países com os quais temos acordos de defesa.

Outros dois domínios estão também cobertos pela função Prevenção: a proliferação e o terrorismo.

Além do reforço dos instrumentos jurídicos (NPT, CTBT, projeto de Tratado *Cut-off* para acabar com a produção de matéria fósil), a França participa na iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI), encarregue, em particular, de vigiar

e intercetar os fluxos de proliferação. Ela atua também com os seus parceiros no sentido de partilhar a informação sobre os métodos e as redes de proliferação e de reforçar todos os mecanismos para impedir e contrariar estes fluxos.

Tratando-se do terrorismo, o nosso dispositivo nacional foi consolidado por um reforço dos serviços franceses competentes, pelo reforço de cooperação com os parceiros estrangeiros, incluindo países de onde os grupos terroristas são oriundos e onde maioritariamente atuam .

Dissuadir

Dissuadir, é o que a segurança da França lhe garante contra qualquer adversário estatal que queira atingir os seus interesses vitais, seja por que meio for. A dissuasão nuclear continua a ser a derradeira garantia da segurança e da independência da França em relação a qualquer agressão.

A este respeito, é preciso esclarecer sobre a pertinência desta capacidade. Desde o fim da Guerra Fria, muitos não hesitam em pôr em causa a dissuasão nuclear. A doutrina francesa dita “do fraco ao forte” mantém-se atual , considerando a hipótese de um regresso do confronto entre Estados, se observarmos a crescente multipolaridade entre grandes potências e as tensões que podem decorrer das suas rivalidades.

Certamente, a dissuasão nuclear não é operante contra algumas das novas ameaças tais como, o terrorismo ou qualquer outra não estatal. Segundo a linha traçada pelo Presidente da República, em Cherbourg em 2008, esta dissuasão tem por vocação proteger-nos de qualquer agressão de origem estatal contra os nossos interesses vitais. A proliferação das armas nucleares e das ADM exigem que sejamos realistas e prudentes. Assim, do “mais fraco ao mais forte” no tempo da Guerra Fria, a doutrina declina-se agora do “forte ao fraco” ou até “do forte ao louco”.

Assim, face à diversidade das situações com as quais a nossa dissuasão pode ser confrontada, a sua credibilidade baseia-se na possibilidade de o Presidente da República dispor, de maneira totalmente independente, de um conjunto de meios adaptados, ou seja, de uma componente oceânica e uma componente aérea com finalidades complementares (do último aviso à capacidade de segundo ataque). A sua credibilidade baseia-se também na qualidade das suas componentes. É a razão pela qual cerca de 11% do orçamento da defesa lhes são atribuídos.

Finalmente vale a pena lembrar que a estratégia da dissuasão da França também tem em conta as suas alianças. No seio da NATO, as forças nucleares francesas (e britânicas) contribuem para a dissuasão global, como o declara o último conceito estratégico, aqui adotado em novembro de 2010, que retoma os termos da declaração de Otava de 1974.

Proteger

Com o aparecimento das novas ameaças desde os anos 90, a proteção da população e do território está no centro da estratégia da segurança nacional. Os desafios principais com os quais podem ver-se confrontados os poderes públicos pedem uma organização dos dispositivos e dos meios específicos. O Estado enfrenta o desafio graças a uma coordenação entre a segurança interna e as forças armadas. As diferentes forças armadas são suscetíveis de ser utilizadas, no apoio a um dispositivo comum de segurança interna e de proteção civil.

No território nacional, é o caso do plano *Vigipirate*, ativado desde 1995 e no qual estão empenhados 1.500 militares dos três ramos, para participar com as forças de segurança da GNR e da polícia, na proteção dos pontos sensíveis e dos lugares públicos. Para a proteção das áreas marítimas, a postura permanente de Salvaguarda Marítima representa um dispositivo no qual são empenhados permanentemente 60 faróis, um avião de patrulha marítima, duas fragatas e oito patrulhas ou lanchas.

Fora do território nacional, trata-se da capacidade de proteger os cerca de 500.000 cidadãos franceses que residem em países “de risco”. Esta proteção baseia-se na rede de embaixadas e em dispositivos posicionados ou em alerta avançada. Temos, por fim, a proteção dos nossos interesses estratégicos como o abastecimento de matérias-primas. É o que justifica o nosso empenhamento permanente no Oceano Índico, reforçado desde 2008 com a operação *Atalanta*.

Intervir

A intervenção permanece um modo de ação essencial das forças armadas, particularmente no exterior do território nacional. A capacidade de intervenção garante os nossos interesses estratégicos e as nossas responsabilidades internacionais. Na maioria das vezes, a intervenção efetua-se num quadro multinacional. É possível uma intervenção nacional em três situações:

- Proteção dos nossos cidadãos no estrangeiro;
- Implementação dos acordos de defesa bilaterais que nos ligam a certos países;
- Em resposta a ações pontuais dirigidas contra os nossos interesses.

Nos últimos 10 anos, as forças armadas francesas estiveram empenhadas na quase totalidade das operações levadas a cabo pela comunidade internacional. Atualmente, cerca de 7.250 militares estão empenhados nos teatros de operações exteriores.

Coloca-se, no entanto, uma questão de fundo. As intervenções podem inscrever-se em diferentes tipologias que a ONU distingue entre manutenção da paz (*peacekeeping*) e imposição da paz (*peace-enforcement*). As experiências recentes mos-

tram que esta diferenciação é muitas vezes teórica pois as fronteiras entre estas categorias são permeáveis e movediças. Mesmo no quadro de uma operação de manutenção da paz, poderá ser necessário o uso da força, em alguns momentos ou em algumas partes do espaço. A interação com o ambiente e o comportamento das partes envolvidas podem transformar uma operação de manutenção de paz quase numa guerra (como é o caso no Afeganistão). Sempre que se inicia uma intervenção é preciso assegurar a coerência entre o objetivo final desejado, o mandato, os meios militares, as regras de empenho e a maneira como as tropas encaram a sua missão. A assimetria que já foi referida no primeiro capítulo dificulta ainda mais a tarefa. Aliás, temos que ter em conta as reações que uma intervenção, sobretudo ocidental, provoca, especialmente em países muçulmanos (daí a importância do envolvimento de países não ocidentais como foi o caso na Líbia).

A Política de Defesa e Segurança Inscreve-se numa Lógica de Economia de Meios e de Resultados

Ainda que as funções regalianas não devam ser a variável de ajustamento dos orçamentos muito constrangidos, este constrangimento deverá ser uma alavanca para tornar o sistema de defesa e segurança mais eficaz e mais eficiente.

Nesta ordem de ideias, a palavra-chave é *interarmisition* que significa a partilha, pelas forças armadas, de meios comuns para evitar duplicações e desperdícios.

Esta *interarmisition* corresponde à aplicação antes do tempo, do novo preceito promovido por Bruxelas, o *pooling & sharing*. Assim, sob a tutela do chefe de estado-maior das forças armadas estão agrupados os principais serviços de apoio (saúde, infraestruturas, comunicações, transporte, manutenção terrestre e aeronáutica, logística e administração) que trabalham para todos os ramos a nível central.

A nível territorial, a modernização desta ferramenta baseia-se também num novo dispositivo que se traduz pela criação das bases de defesa. Estas 51 bases de defesa (nove das quais ultramarinas) centralizam o conjunto das funções de apoio e de administração para todas as unidades que dependem delas geograficamente.

Assim, se a reestruturação do dispositivo de defesa se traduz pela deflação de cerca de 54.000 efetivos até 2014 e pela dissolução de uma centena de unidades e organismos, esta medida permitirá preservar as verbas para o equipamento: 16,5 mil milhões de euros para o período da LPM 2009/2014.

Estas são, em resumo, as grandes linhas da política de defesa da França. Esta política, e os meios correspondentes, inscreve-se em coerência com a política estrangeira do meu país. Mas – e concluirei esta segunda parte nestes termos –, esta política conduz-nos a impor ao nosso dispositivo militar um processo de reformas estruturais e funcionais profundo e contínuo, chamado na gíria NATO de *Transformation*.

É um domínio em que a França está disponível para partilhar a sua experiência com Portugal.

O Necessário Reforço da Cooperação e dos Instrumentos de Segurança Coletiva

É uma evidência: ninguém, até os mais poderosos, pode lidar sozinho com as ameaças à segurança, tanto mais que estas ameaças nos dizem respeito a todos.

A pedra angular é, e deve continuar a ser, a ONU que precisa de ser reforçada. A França considera como essencial reforçar esta organização permitindo-lhe agir no sentido da paz e segurança internacionais. Por conseguinte, é necessário:

- Dar prioridade ao reforço do multilateralismo que se mantém como um princípio fundador da cooperação e da segurança internacional;
- Reafirmar o papel central da ONU e das suas instituições, nomeadamente o Conselho de Segurança que continua a ser a principal fonte de legitimidade internacional, em especial quando se trata do uso da força;
- Empenhar-se a favor de um alargamento do Conselho de Segurança nas duas categorias de membros – permanentes e não-permanentes – para reforçar a sua representatividade;
- Apoiar as organizações regionais de segurança que permitem, numa escala complementar à das Nações Unidas, agir com vista à manutenção da paz, ao desarmamento, à luta contra o terrorismo, à proteção civil ou à prevenção dos conflitos;
- Apoiar o direito humanitário, a justiça penal internacional e a defesa dos direitos humanos;
- Lembrar que, caso o Estado não possa ou não a queira assumir, “a responsabilidade de proteger” compete à comunidade internacional, como foi o caso na Líbia.

A NATO Permanece um Ator Incontornável

A Aliança Atlântica é uma aliança político-militar defensiva criada em 1949 pelo Tratado do Atlântico Norte (NATO) para a Europa ocidental e a América do Norte se precaverem da ameaça soviética. O objetivo principal era a defesa coletiva dos Estados membros e a paz na Europa. Com o desmembramento da URSS e da sua aliança militar (o Pacto de Varsóvia), a NATO adaptou-se às novas realidades geoestratégicas, tornando-se um ator do sistema de segurança coletiva. À Aliança, que era puramente defensiva, foram então confiadas missões de prevenção e de

gestão de crises que podiam pôr em perigo a segurança europeia. Mas a NATO não tem vocação para ser o “braço armado” do mundo ocidental, correndo o risco de alimentar as reações que já foram mencionadas.

Para além das questões de organização e de meios coletivos, a NATO deve evoluir visando dois objetivos: trancar o elo transatlântico – no momento em que os Estados Unidos veem a Ásia com um certo tropismo – e apreender o contorno e o conteúdo das suas missões à luz da complementaridade com outros atores da comunidade internacional, nomeadamente com a União Europeia.

Os Desafios da Europa da Defesa

Porquê uma Europa da defesa? A resposta poderia ser negativa porque temos a NATO, cuja missão central é a de assegurar a nossa defesa comum (de acordo com o artigo 5.º do Tratado de Washington). Pelo menos três explicações podem conduzir a responder positivamente à pergunta:

- A União Europeia é hoje a única entidade coletiva na cena mundial capaz de mobilizar instrumentos próprios ao mesmo tempo económicos, comerciais, diplomáticos e militares, necessários à resolução de crises. Ora, sabemos que estas crises necessitam de uma resposta multiforme e a dimensão militar será somente uma parte dessa resposta. A NATO, neste caso, não é suficiente. É por isso que a UE se tornou um ator importante na estabilização do ambiente internacional.
- Para além da mudança de centro de gravidade dos Estados Unidos que se desloca para a Ásia, a Europa deve poder atuar com os seus próprios meios, particularmente quando e onde os Estados Unidos não querem ou não podem;
- O mundo multipolar, tal como se está a desenhar, nomeadamente com a emergência de novas potências como os BRIC, aconselha-nos a reforçar o polo europeu. Negá-lo seria correr o risco de desaparecermos. Este reforço diz respeito a todos os setores, o político e o económico.

Podemos acrescentar uma quarta razão ligada à imagem veiculada pela NATO. O selo UE é muitas vezes mais bem recebido.

Há, pois, verdadeiros desafios ligados às nossas ambições e aos nossos interesses.

Em matéria militar, o Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2007, faz transpor mais uma etapa suplementar à PESC adotada em Maastricht, em 1992 ou ainda à PESD definida pelo Conselho Europeu de Colónia, em junho de 1999. Este Tratado, que instaura a PSDC, prevê nomeadamente o reforço dos meios de ação (*Headline Goal* e agrupamentos táticos) e as possibilidades de operações estrutura-

das permanentes e cooperações reforçadas. A UE já conduziu intervenções militares com sucesso (*Concórdia* na Macedónia e *Artemis* na República Democrática do Congo, por exemplo). Continua hoje com a *Althea* na Bósnia e, particularmente, com a *Atalanta* no Oceano Índico.

Mas o desenvolvimento desta Europa da defesa sofre ainda de limitações que a impedem de atingir a sua plena dimensão como, por exemplo, de capacidades europeias de planificação e de condução das operações, militares ou civis, que todos concordam que deveriam ser desenvolvidas. Está em jogo a credibilidade da UE. Podemos esperar que a ativação do centro de operações (OPSCENT) para as missões da UE em curso (*Atalanta* e EUTM) ou próximas (RMCB e EUCAP) permitam à UE, em condições apropriadas, dotar-se deste indispensável instrumento. Mas o desenvolvimento destas capacidades não pode e não deve ser induzido por uma aproximação teológica. Trata-se de avançar de maneira realista e pragmática.

Um outro domínio em que devemos consolidar a cooperação entre Estados-membros é o do armamento. Nestes últimos 10 anos, o aumento das despesas militares mundiais foi de 50%: 80% para os Estados Unidos e 70% para a Ásia, principalmente impulsionadas pela China. Mas somente de 4% na Europa. No mesmo período, a parte das despesas militares na Europa passou de mais de 30% para menos de 20% das despesas mundiais. O mundo arma-se enquanto a Europa se desarma. A par dos constrangimentos orçamentais, esta divergência europeia revela uma visão irónica da situação internacional. Mas o mundo torna-se trágico e cheio de ameaças e incertezas.

Perante a constatação do *handicap* e das fraquezas da Europa, a França tomou várias iniciativas. A primeira é de natureza bilateral com o Tratado franco-britânico de novembro de 2010. Este Tratado reforça, é verdade, a cooperação bilateral. Mas, segundo nós, abre as portas a parcerias com outros países. A segunda é multilateral e concomitante. Trata-se da Carta de Weimar de dezembro de 2010. Assinada pela Alemanha, a França e a Polónia (às quais se juntaram desde então a Espanha e a Itália), tem por objetivo dinamizar a Europa da defesa, no plano funcional (estimulando a utilização dos agrupamentos táticos), orgânico (desenvolvendo a capacidade de planificação e de condução das operações e a cooperação entre a UE e a NATO) e por fim das capacidades (vitalizando o papel da Agência Europeia de Defesa – AED – para dinamizar a indústria europeia de defesa).

Sobre este último ponto, vale a pena destacar o programa desta agência, o *pooling & sharing*. Esta iniciativa é emblemática da necessidade de colocar ao serviço comum os nossos recursos para manter e desenvolver capacidade que já nenhum país, incluindo a França e a Grã-Bretanha, está em condições de possuir sozinho. Temos também de apreendê-la como uma solução para manter o *know-how* e as capacidades de produção industrial, o que permite salvaguardar postos de trabalho.

Assim, o caminho da construção da Europa da defesa, sem que nos desviemos da Aliança Atlântica, deve ser visto como um meio de reforço do nosso posicionamento na cena internacional, onde somente os grandes conjuntos terão hipóteses de sobreviver; de consolidar as nossas capacidades de influência e de intervenção para a resolução de crises internacionais que ameaçariam os interesses europeus; de desenvolver entre nós relações interativas, garantia da preservação dos interesses políticos e industriais de cada um dos países europeus.

A Pertinência dos Instrumentos Multilaterais

Órgão puramente emblemático de uma visão europeia da defesa, o EUROCORPS foi criado pela França e pela Alemanha em 1992, em Estrasburgo e é constituído por cinco nações-quadro (Alemanha, Bélgica, França, Espanha e Luxemburgo), às quais se juntará brevemente a Polónia, e por nações associadas (Áustria, Grécia, Itália, Turquia, e brevemente a Roménia). O EUROCORPS é um estado-maior certificado NATO tanto como força de elevada disponibilidade (HRF) como força de reação da NATO (NRF) e tem vocação para se empenhar em operações de gestão de crises, de assistência humanitária, de manutenção ou imposição da paz à disposição da UE, da NATO, da ONU ou ainda da OSCE. Está atualmente empenhado no Afeganistão no quadro da ISAF.

Este estado-maior é a tradução concreta de uma vontade política de desenvolver os instrumentos militares que estruturam uma cooperação militar verdadeiramente operacional entre países europeus. Naturalmente, não duvido que outros países europeus possam participar neste estado-maior.

Menos conhecido, porque circunscrito na sua composição e menos institucionalizado no seu estatuto é a Iniciativa 5+5. A sua vertente defesa é um instrumento útil de cooperação entre países do norte e do sul do Mediterrâneo. Permite a estes países encontrarem-se e cooperarem enquanto a UE e a NATO são por definição “clubes” fechados. Ora, os nossos interesses são comuns aos países do Magrebe. Baseando-se em regras de funcionamento flexíveis, permite aos 10 países do Fórum entenderem-se para realizar ações concretas em domínios tão importantes como os da segurança aérea ou da segurança marítima. Oferece também a oportunidade de criar uma rede entre responsáveis das forças armadas e dos serviços de segurança. No entanto, tal como foi equacionado depois da reunião dos ministros da defesa em Nouakchott em dezembro de 2011, dever-se-ia alargar o perímetro destes centros de interesse às problemáticas do Sahel. Isso permitiria aos países do sul do Mediterrâneo serem atores, em equidade com os países do norte, para agirem diretamente na resolução de questões de segurança no Sahel.

Conclusão

O mundo está cheio de incertezas e as surpresas fazem parte da paisagem, como as primaveras árabes o demonstram. Devemos preparar-nos para todas as eventualidades.

Isto quer dizer um esforço dedicado pela França de cerca de 2% do seu PIB. A este esforço quantitativo, soma-se uma perpétua reflexão para adaptação deste instrumento para que se torne pertinente.

Mas, é em conjunto que poderemos enfrentar a instabilidade do mundo que nos rodeia e as potenciais crises que emergem no horizonte. A chave reside, sem dúvida, na aproximação coletiva das crises, seja qual for a sua natureza. Esta aproximação coletiva passa pela partilha dos nossos recursos, mas sobretudo das nossas políticas e, para além disso, dos nossos valores.

A França e Portugal podem e devem trabalhar utilmente para reforçar e garantir a estabilidade mundial. A nossa história, a nossa posição geográfica, as nossas visões dos desafios geopolíticos devem conduzir-nos ao estreitar dos nossos laços e a desenvolver a nossa cooperação bilateral e/ou lançar iniciativas no seio da comunidade internacional, em especial no que diz respeito a África, continente que os nossos dois países conhecem bem, assim como ao mar que é um espaço essencial a muitos títulos.