

# Estratégias de Segurança Nacional: os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França

António Paulo Duarte

*Investigador e Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Professor do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas e Investigador do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa.*

## Resumo

Os propósitos deste texto são dois: num primeiro momento, descrever e comparar a renovação das Políticas de Segurança e Defesa da Grã-Bretanha e da França através da leitura dos respectivos Livros Brancos, há pouco tempo apresentados e publicados; num segundo momento pretende-se dissecar alguns dos traços fundamentais do processo de renovação das políticas e das estratégias de segurança, distinguindo alguns dos conceitos basilares e algumas das traves de inovação sobre os quais se sustentam as futuras Políticas de Segurança e Defesa. Os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França, pese a sua configuração de apresentação distinta e a existência de fórmulas conceptuais diferenciadas, assemelham-se bastante, quanto aos cenários que tratam, assim como quanto às formas de resposta aos riscos e ameaças, às crises com que ambos os países julgam que terão, no porvir, de defrontar-se. É o inovador universo conceptual de risco, entendido como a possibilidade de se desenvolver uma ameaça decorrente da contingência do devir, que municia as estratégias de segurança nacional. Se a estratégia irrompe da necessidade de combinar várias vertentes integradas e encadeadas, com vista a replicar às ameaças que o porvir poderá, no seu devir, potenciar. Neste sentido, ambos os livros brancos repetem a necessidade de combinar a utilização da força armada e do desenvolvimento na edificação da segurança no século XXI.

## Abstract

### **National Security Strategies: Great Britain and France White Papers**

*The purposes of this paper are twofold: first, to describe and compare the renewal of the Security and Defence Policy of Great Britain and France through the reading of their White Papers, recently presented and published; a second aim is to dissect some of the key features of the process of renovation of the security policies and strategies, distinguishing some of the basic concepts and some of the fundamental processes of innovation on which to sustain the future Security and Defence Policy. White Papers from Britain and France, despite its separate presentation and conceptually different formulas, are quite similar, as the scenarios that deal with, and the methodology employed to tackle the risks, threats and crises that both countries predict they have to face in the future. It is the innovative conceptual universe of risk – understood as the possibility of developing contingencies – that fuel arising threats, equipping the conceptual vision of both National Security Strategies. If strategy breaks out of the need to combine several integrated components, interconnecting them in order to replicate to the threats that the future may boost, then in this sense, both White Papers repeat the need to combine the use of armed force and development activities in security building on the twenty-first century.*

## Introdução

Os propósitos deste texto são dois: de início, caracterizar e comparar a renovação das políticas de segurança e defesa da Grã-Bretanha e da França, através de uma leitura dos respectivos Livros Brancos, há pouco tempo publicados; subsequentemente, dissecar alguns dos traços fundamentais do processo de renovação das políticas e das estratégias de segurança, distinguindo alguns dos conceitos basilares e alguns dos pilares sobre os quais se sustentam as futuras políticas de segurança e defesa.

A segurança e a defesa estão em transformação desde o fim da Guerra Fria.<sup>1</sup> A catadupa, a enxurrada de devir que a aceleração da globalização, fruto de um universo cada vez mais interconectado de inter-relacionamento entre as sociedades e os Homens, estimula, excita e induz um ritmo célere de mudança. Na verdade, mais do que mudança, pode mesmo falar-se em transmutação permanente da realidade. O que hoje parece certo, já não o é amanhã. Nunca, como hoje, o aforismo de Fernando Pessoa de que o ontem é o estrangeiro, se evidenciou como absoluta realidade.<sup>2</sup> A mudança é sempre um imenso xadrez de oportunidades e riscos, e como tal, as políticas dedicadas à segurança e defesa não podiam ficar imunes a essa transformação.

A França em 2008<sup>3</sup> e a Grã-Bretanha,<sup>4</sup> de igual modo em 2008, mas não só, renovaram, por isso, as suas visões relativamente às suas políticas de segurança e defesa com a publicação de Livros Brancos, base para uma reforma das arquitecturas institucionais e das acções práticas nesta área da governação e do Estado, por ambos os países considerada como essencial e axial. Na verdade, e para o particular caso da Grã-Bretanha, todo o processo está ainda em aberto, tamanha é a catadupa de publicações institucionais dedicadas à reforma da defesa, num processo gargantuesco que parece não ter fim: *White Papers* de 2008 e 2009, *Green Paper* em 2010, uma vasta reavaliação da *Strategic Defence Review* após as eleições de 2010 que levou à publicação de dois novos documentos em Outubro desse ano, exibindo a relevância da política de segurança para o novíssimo governo conser-

---

1 Uma visão sistematizada de forma notável da nova conflitualidade pode ser lida em António José Telo (2009, pp. 13-16). Para uma visão da transformação da defesa na Europa, de uma forma sintética, mas acutilante, cfr. João Vieira Borges (2009, pp. 115-118).

2 Cfr. Fernando Pessoa, 2007, pp. 322 e 328 (“... regresso estrangeiro...”, “... venho outro...”).

3 Uma visão sintética do Livro Branco da França pode ser vista em Paula Pereira (2009, pp. 119-122).

4 De igual modo, uma perspectiva sobre o Livro Branco de 2008 da Grã-Bretanha, em Henrique Raposo (2009, pp. 123-124).

vador liberal.<sup>5</sup> A insatisfação com os projectos de reforma, não só tem multiplicado os *White Papers* e os *Green Papers*, como tem estimulado uma contínua reavaliação, assumida, da Estratégia Nacional de Segurança.

Esta dinâmica responde, assumidamente, à transformação da paisagem internacional, desde o fim da Guerra Fria, mudança rápida que acelerou e alterou as características dos riscos e das ameaças à segurança nacional e internacional. Ela busca, de igual forma, preparar e prevenir bruscas e súbitas irrupções que atentem contra a integridade dos Estados, das sociedades e dos indivíduos.

Em França e na Grã-Bretanha, uma “palavra-guru” exhibe esta transformação da segurança e defesa: estratégia. A palavra política foi, sintomaticamente, substituída pela expressão estratégia e, como pretendemos exhibir na segunda parte do texto, esta expressão dá sentido profundo a esta mudança. Observe-se todavia que os Livros Brancos são textos que, antes de mais nada, traçam políticas, políticas que utilizam a estratégia para liderar a transformação da segurança e defesa.

### **Os Livros Brancos da França e da Grã-Bretanha: Segurança e Defesa na Era da Globalização**

Eis como se expressa a certa altura o Livro Branco francês relativamente ao seu propósito maior: o Livro Branco de 1972 foi o da dissuasão, o Livro Branco de 1994, da projecção de poder, o Livro Branco de 2008 prepara a França para os riscos da mundialização, da globalização (2008, p. 65). A questão da globalização perpassa os Livros Brancos francês e britânico. É tradição, na análise estratégica, começar por levantar os potenciais cenários da ambiência internacional e nacional, fundamentalmente a ambiência agónica, trave basilar para o enquadramento das políticas e das estratégias de segurança e defesa. Os Livros Brancos da Grã-Bretanha e da França não fogem a esta regra de ouro da análise estratégica e iniciam-se por uma cenarização dos potenciais riscos e ameaças que se elevam, no futuro previsível, catapultada para debuxar objectivos e desenvolver os meios para lhes fazer face. O horizonte antevisto por cada um dos Livros Brancos, em França e na Grã-Bretanha será o ponto de partida da caminhada comparativa; sucessivamente buscar-se-á

---

5 Este artigo foi escrito na Primavera de 2010 e brevemente retocado para publicação no final do ano de 2010. A escalpelização dos mais recentes Livros Brancos ficará para futuro artigo, tanto mais quando há uma vontade e um desejo, por parte do novo governo conservador liberal da Grã-Bretanha, de modificar algumas das componentes da estratégia de segurança nacional do governo trabalhista.

visualizar que objectivos e com que meios pretendem esses países ripostar aos riscos e às ameaças que julgam elevar-se no devir. O porvir imaginado é, curiosamente, bastante similar, na interpretação que cada Livro Branco faz da via para onde nos encaminhamos. Não obstante, o modo analítico é distinto, e é por aí, pela forma da análise, antes de imergirmos na substância da interpretação, que encetaremos a nossa digressão.

A transformação do panorama internacional parece ter perturbado a tradicional fleuma britânica. Em 2003 era publicado *Delivering Security in a Changing World, a Defence White Paper*, texto sintético de cerca de 25 páginas que tinha por fito replicar às transformações do cenário internacional provocado pelos atentados de 11 de Setembro de 2001 e pela intervenção anglo-saxónica no Afeganistão e no Iraque. A arrancada de devir tornou em breve demasiado simples e obsoletos os propósitos do *Delivering Security* e em 2008 era publicado um bem maior *The National Security Strategy of the United Kingdom, Security in an Interdependent World*. Não obstante, logo no início, uma advertência sinalizava a insatisfação dos estrategos britânicos com a sua obra, ao realçar que anualmente a Estratégia de Segurança Nacional seria revista. Assim, surgia imediatamente no ano subsequente *The National Security Strategy of the United Kingdom: update 2009; Security for the Next Generation*, um texto mais longo que o do livro anterior, fruto de um contínuo acrescentamento de material ao que fora escrito em 2008. Como bem expressa o título, o novo Livro Branco é um aperfeiçoamento e um alargamento do conteúdo contido no anterior, seguindo no essencial os traços já gizados, acrescentando-lhe todavia mais informação e uma maior sistematização conceptual.

Não satisfez a comunidade estratégica britânica, pois em 2010, o *Green Paper Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review* evidenciava, assim como as declarações dos cabeças de lista dos principais partidos concorrentes às eleições de 2010, Gordon Brown,<sup>6</sup> David Cameron<sup>7</sup> e Nick Clegg,<sup>8</sup> o descontentamento com a política e a estratégia de segurança nacional seguida e a necessidade de a rever, segundo novos moldes. O método de trabalho britânico, no que respeita à

---

6 Cfr. Gordon Brown, "The Labour Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720), consultado em 21-4-2010.

7 Cfr. David Cameron, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762), consultado em 21-4-2010. David Cameron, não só se propõe rever a Estratégia de Segurança e Defesa da Grã-Bretanha, afirmando, a despeito dos Livros Brancos entretanto publicados, de que não há uma revisão séria desta, desde a edição da *Strategic Defence Review* em 1998, como fala na necessidade de pensá-la no sentido de uma "mudança cultural".

8 Cfr. Nick Clegg, "The Liberal and Democrats View of Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7), consultado em 21-4-2010.

análise e à implementação de uma estratégia de segurança e defesa, efectivamente, é copioso na profusão de documentos. Para além dos genéricos e em geral sintéticos *White Papers* e *Green Papers*, outras obras são dedicadas a aspectos específicos da segurança nacional, assim como às concepções teóricas que subjazem à visão estratégica da Grã-Bretanha.

Assim, conjuntamente com o *The National Security Strategy of the United Kingdom, Security in an interdependent World* e com o *The National Security of the United Kingdom: update 2009; Security for the Next Generation*, surgia um texto de enquadramento geral, uma base para uma compreensão da arquitectura administrativa e teórica da política e da estratégia de segurança nacional.<sup>9</sup> A ciber-segurança<sup>10</sup> e as configurações futuras da guerra<sup>11</sup> tiveram também, entre outros, direito a *White Papers* específicos. Esta profusão de documentação, não só alarga desmesuradamente, numa lógica tão pouco britânica, a literatura institucional sobre a política e a estratégia de segurança e defesa, como exprime, de certo modo, um elevado grau de descontentamento com a situação actual dessa área da governação. Se o mundo é composto de mudança, não há dúvida que os planificadores da estratégia britânica ripostam a esta com um contínuo devir de documentação.

O Livro Branco francês aparece de forma bem mais clássica. Um longo texto, cerca de 350 páginas de reflexão estratégica, acrescido de um segundo volume, onde se podem encontrar os debates com personalidades nacionais ou estrangeiras que contribuíram com o seu saber para a elaboração do Livro Branco.<sup>12</sup> Um modelo de apresentação do Livro Branco reflecte um processo longo e altamente burilado de edificação de uma resposta de longo curso à metamorfose do tabuleiro global. Ao contrário do que parece ser o avatar britânico de elaboração dos Livros Brancos, uma permanente reelaboração e reedificação da análise e do planeamento estratégico com base num enquadramento geral muito genérico do horizonte internacional, a obra francesa alicerça-se em traves que se pretendem estruturais, em elementos de fundo, profundos e quase imutáveis que guiam a transformação de toda a realidade global actual, como se por debaixo da epiderme acelerada e inconstante da globalização, existissem imponentes linhas de forças permanentes, autênticas infra-estruturas escondidas, muito mais arcaicas e sólidas, que excitam a enxurrada de devir.

---

9 Cfr. Ministry of Defence, (2009) *How Defence Works*. Defence Framework, Londres.

10 Cfr. Ministry of Defence, (2009) *Cyber Security Strategy of the United Kingdom, Safety, Security and Resilience in Cyberspace*, Londres.

11 Cfr. Ministry of Defence, (s/d), *Strategic Trends Program. Future of Character Conflict*, Londres.

12 Cfr. Ministère de la Défense (2008), *Défense et Sécurité Nationale. Livre Blanc. Les Débats*. Paris.

---

Ironicamente, a despeito destas diferenças na forma de apresentação e elaboração, o conteúdo assemelha-se, e bastante, quer no que se refere ao horizonte antevisto, quer no que se refere aos modelos de acção propostos e aos instrumentos com que lhes fazer face. Pode-se afirmar que, independentemente das diferenças culturais que estruturam uma forma de olhar o mundo, a visão que ambas criam do porvir é bem próxima uma da outra.

As palavras-chave que explicitam o horizonte do devir são a complexidade e por via desta, a “incerteza”, a imprevisibilidade. Diz o Livro Branco britânico, logo no prólogo, que o horizonte da paisagem internacional deriva da complexidade (*unpredictable*) e da imprevisibilidade, da incerteza (National Security Strategy, 2008, p. 5); por sua vez, o texto francês assume como características centrais do devir, a complexidade e a incerteza (*l'incertitude*) (Défense et Sécurité National, p. 13).

Da complexidade crescente das relações entre os Homens, fruto de uma mais lata interconexão e de uma mais ampla techedura global, emerge uma paisagem de contornos cada vez mais complexos, exponenciando as oportunidades, mas também os riscos e as ameaças (National Security Strategy, 2008, p. 3, 2009, p. 5, Défense et Sécurité National, p. 20). Como, há décadas, observaram os historiadores Bartolomé Benassar e Pierre Chaunu (1978, p. 35), “a aptidão para criar e para inovar desenvolve-se quando os homens são muito numerosos e quando são muito numerosos há muito tempo”, ou seja, o tempo reduzido de existência de cada homem, num mundo cheio, pleno de gentes e interconectado, numa rede bojuda de inter-relações, desmesura a nossa noção de temporalidade pois multiplica cada tempo individual pela totalidade dos indivíduos viventes nesse momento; os mundos cheios são mundos com muito tempo, o que paradoxalmente, convida à aceleração do devir: muitos homens em rede, são muitas acções em simultâneo, e o tempo longo que o conjunto produz, torna-se para cada pessoa o tempo curto e célere produzido pela contínua, permanente e ubíqua interação de todas. O enredamento, a entretessitura, a ubiquidade, engendra um grau acrescido de complexidade ao sistema e excita a novos níveis a incerteza e de imprevisibilidade.

Está-se num Mundo de riscos, mais do que de ameaças. Procura-se confrontar algo que pode advir, mas que não se sabe bem o que é. Os Livros Brancos, quer o britânico, quer o francês, elencam num todo, à mistura, riscos e ameaças, conquanto na realidade, refiram mais os riscos que efectivas ameaças.

É útil aqui distinguir os dois conceitos, risco e ameaça. Não há conceitos universais sobre risco e ameaça. Pode-se considerar a ameaça como algo que, em potência ou efectivamente, põe em causa a existência de alguém. A ameaça é um risco, um risco em máxima potência. A ameaça é, mesmo no seu grau máximo, declarada e em vias de ser posta em prática, ainda um risco, uma possibilidade.

Pelo contrário, o risco é, antes de mais, uma possibilidade, não algo já efectivo. Há, por isso, diversos graus de risco. Uns remotos, que dependem de uma evolução negativa de algum processo em curso. Outros, próximos, que derivam de ameaças declaradas que podem ou não acontecer. Não obstante, nem todos os riscos são ameaças. Daí a natureza mais difusa do risco. Mais, o risco, tanto pode advir de um acto intencional, declarado e pronto para ser consumado, como ser produzido por algo, que só uma evolução potencial, motivada pela conjugação de alguns factores, pode engendrar; haverá por isso riscos que, na realidade, jamais sucederão, mesmo que possam hipoteticamente ser vaticinados (em parte, também, porque se poderá agir profilaticamente para os obviar). O risco, contendo a ameaça é, no entanto, uma possibilidade que poderá ter algum actor em potência, mas que ainda não se conhece; mesmo que, de alguma forma, se possa indicar alguém, esse alguém não é no momento, nem risco e muito menos ameaça. É uma possibilidade que o devir se encarregará de confirmar ou infirmar.<sup>13</sup>

Este curto interlúdio é necessário para explicitar a questão das ameaças e dos riscos nos Livros Brancos. Não há, na verdade, distinção, nestes, quer no britânico, quer no francês, entre as ameaças e os riscos. São, de facto, consideradas várias ameaças/riscos sem que se efectue uma desrinça conceptual e efectiva entre ameaça e risco. O último Livro Branco britânico alicerça a compreensão das ameaças num conceito alargado de periculosidade que abarca quer riscos, quer ameaças: os “motores (guias) da insegurança” (*drivers of insecurity*).<sup>14</sup> Num modo muito britânico, ou seja, de forma muito simples, o Livro Branco de 2009 define os “motores da insegurança” como aqueles elementos que desafiam (*challenges*) a segurança nacional. Os “motores da insegurança” são os porquês da insegurança: as causas, razões ou motivações que induzem e catalisam os actores (estatais ou não estatais) a produzirem um dano potencial ou real à segurança do Reino Unido (National Security Strategy, 2009, pp. 8 e 32).

Este conceito de “motores de insegurança” não distingue entre riscos e ameaças. Na verdade, estes são causas que catalisam, no seu significado mais “químico”, possibilidades que se podem tornar riscos e até ameaças para o Reino Unido. Neste

---

13 Sobre este assunto, tratado aqui de forma muito sucinta, remetemos o leitor para um texto que edificámos em colaboração com António Horta Fernandes e António Paulo Duarte, 1999, pp. 95-127.

14 O Livro Branco publicado em 2008 não utiliza este conceito de forma tão sistemática como o de 2009, a despeito de estar nele referenciado, não organiza o texto em redor desse conceito de forma tão explícita e assumida como o de 2009. Sobre o conceito de “motores da insegurança” o texto de 2008 é similar ao de 2009, (The National Security Strategy, 2008, p. 16). Não obstante, o contexto e as ameaças são as mesmas que as referenciadas no ano seguinte, conquanto a profundidade com que são buriladas e elaboradas seja mais alargada.

conceito podem incluir-se múltiplas situações, bem diversas entre si. Os “motores da insegurança” são a expressão perturbadora e inamistosa do processo de globalização, com as suas oportunidades e riscos: as tendências globais da economia e das migrações, a mudança climática, a competição energética, a pobreza e a “inequilidade” (o termo desigualdade não corresponde linearmente ao termo *inequity* que, para além da dimensão do que é desigual, contém um prisma moral intrínseco ao conceito), a má governança, as ideologias. Estas realidades contêm focos de perturbação e de perversão que se podem transformar em ameaças (National Security Strategy, 2009, p. 49).

As ameaças (assim considera o texto todos os eventos que são provocados pelos “motores de insegurança”) vão desde:

- 1) povos, Estados, instituições que sejam hostis para com a Grã-Bretanha;
- 2) capacidades que possam desafiar a segurança nacional - Estados poderosos, Estados falhados, organizações não estatais motivadas ideologicamente ou mercenariamente (crime organizado);
- 3) situações disruptivas produzidas por acidentes, por causas naturais ou aleatórias.

Como se pode visualizar, o âmbito da ameaça é amplíssimo, indo desde as clássicas acções produzidas intencionalmente pelo autor clássico, o Estado poderoso adverso, passando por outro tipo de actores humanos, até a situações que de humano nada têm, caso dos acidentes produzidos pela natureza (cheias, tempestades, pandemias) (National Security Strategy, 2008, p. 32 e p. 65). Será que se pode considerar como ameaça uma pandemia que é induzida pela “racionalidade” natural, sem intencionalidade em produzir um efeito negativo para o ser humano e para a sociedade?

Os “motores da insegurança” contêm ainda uma última dimensão: o “domínio da ameaça”, na prática, o instrumento e o meio de onde deriva aquela. Neste campo são considerados os seguintes domínios:

- 1) capacidades destrutivas;
- 2) capacidades tecnológicas e físicas (mar, terra, ar, espaço);
- 3) capacidades de influência, nomeadamente, a questão das tecnologias de comunicação e informação e sua utilização (National Security Strategy, 2009, pp. 93-95).

É raro haver uma precisão sobre algum adversário. É certo que o texto refere algumas vezes a *Al-Qaeda* e uma ou outra vez o Irão, mas não os toma por alvo

de uma resposta específica do Reino Unido. A *Al-Qaeda* surge quando se refere a ameaça relativa aos actores não estatais e ao terrorismo. O Irão é mencionado aquando da ameaça relativa às questões da proliferação das Armas de Destruição Massiva (ADM). Ambos são tratados quando se tocam em ameaças mais abrangentes, em questões mais amplas e que podem abarcar múltiplos actores.<sup>15</sup> Na realidade, a questão das ameaças contidas dentro do maior e mais vasto problema dos “motores da insegurança” é complexa, difusa e principalmente, muito nebulosa. Para o Reino Unido, as ameaças estão envoltas numa grande nebulosidade, fruto de uma humanidade interconectada e enredada, e de um espaço físico em mutação acelerada.

A mesma nebulosidade surge na questão da ameaça e do risco no Livro Branco francês. O Livro Branco francês também prima por um conceito novo, “as tendências inquietantes”. Estas são de amplitude larga e vão da persistência da pobreza, passando pela aceleração das comunicações e a difusão e complexidade das tecnologias, à proliferação de armas de destruição massivas e às catástrofes, quer de origem tecnológica, quer natural e, por fim, às tensões identitárias. Tal como acontece com os Livros Brancos britânicos, surgem elencadas como “ameaças” os Estados falhados e a questão da distribuição dos recursos, principalmente, mas não só, a equidade no acesso aos recursos energéticos (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 23-27 e 38-9). As “tendências inquietantes” estão associadas a diversas “formas de violência”: um terrorismo com capacidades de produzir violência acrescida graças à sua estruturação como arquitectura em rede e ao desenvolvimento de novas capacidades de destruição; a eficiência da guerrilha e o potenciamento da sua relação com as populações civis, a privatização da segurança interpelando o monopólio da violência dado ao Estado. Ademais, as despesas militares estão em alta desde o início do novo século (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 27-29). O Livro Branco de França observa ainda como relevante a emergência das lógicas e das políticas de poder nas relações internacionais o que fragiliza o sistema colectivo global de segurança (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 27).

Tal como acontece com as *The National Strategy of the United Kingdom* de 2008 e de 2009, não há uma precisão sobre uma ameaça directa à segurança da França.

---

15 Veja-se, por exemplo, o texto em que se lida com a ameaça terrorista. A *Al-Qaeda* é mencionada, considerando a possibilidade de o grupo liderante actual desaparecer, sem que tal assegure a aniquilação do terrorismo de base *jihadista*, com o aparecimento de unidades afiliadas ou mesmo de uma nova formação mais sofisticada. Considera ainda a possibilidade de reemergência do IRA num ou noutra molde, incluindo a constituição de uma formação com base em dissidentes deste. Idem, *Ibidem*, p. 40. O Irão é referido pelo menos duas vezes, numa caixa de texto e numa nota de rodapé, ambas na mesma página e à mistura com a problemática da Coreia do Norte, aquando da política de contra-proliferação de ADM. (National Security Strategy, 2009, p. 96).

Actores internacionais vistos como ameaças, actualmente, são referidos quando se lida com as “tendências inquietantes” e com as “formas de violência”. É o caso da *Al-Qaeda*, do Paquistão e do Afeganistão. Jamais são mencionados de um modo autónomo, mas são inseridos em “tendências” e ameaças mais amplas, como o terrorismo, a guerrilha ou as armas de destruição massiva (National Security Strategy, 2009, pp. 27-29).

As “tendências inquietantes” do Livro Branco francês correspondem aos “motores de insegurança” britânicos; de igual modo, os “domínios da ameaça” dos *The National Security Strategy* assemelham-se às “formas de violência” do *Défense et Sécurité*. Embora as conceptualizações teóricas sejam distintas, a leitura francesa e a leitura britânica do Mundo assemelham-se bastante. É um mundo inquietante, de ameaças difusas e nebulosas, de perigos ocultos e furtivos, de imensos riscos, potenciadores de tenebrosos prenúncios, aquele para que nos encaminhamos. A realidade concreta, o inimigo real, é bem menos ameaçadora do que aquela que nos espera no porvir. A *Al-Qaeda* ou o Irão são perigosos, mas o que pode advir a médio prazo parece ser bem mais tenebroso e terrífico. Ademais, uma outra forma catastrófica de ameaça ensombra o porvir, de potência ela própria desconhecida, mas apocalíptica nas possibilidades que em si contém a irrupção da mudança, a mutação climática ou a hecatombe pandémica.

Face a um vindouro perturbador, a estratégia é a melhor arma. Quer os *White Papers* de 2008 e 2009, quer o *Livre Blanc* assumem que o conceito de estratégia de segurança nacional é um termo novo, uma visão nova para aprofundar a segurança da nação. De acordo com o *The National Security Strategy* de 2008 (p. 3), seria a primeira vez que a Grã-Bretanha disporia de uma estratégia de segurança nacional. O pensamento estratégico francês tem, de há décadas a esta parte, uma reflexão profunda sobre o conceito de estratégia.<sup>16</sup> A inovação francesa carrega o acento, não na estratégia, mas no acoplamento à estratégia da segurança. Pela primeira vez, irá desenvolver-se uma estratégia de segurança em França, não só, como de antanho, uma estratégia de defesa (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, p. 16).

Seja como for, há uma reacentuação no conceito de estratégia, na concepção de estratégia de segurança como base e fundamento das políticas de segurança e defesa. O tradicional conceito de política de segurança e defesa foi substituído, quer em França, quer na Grã-Bretanha, pela nova terminologia de Estratégias de Segurança e Defesa. A segurança é o propósito a que atende a defesa. A segurança é um fim. A defesa corresponde a um acto de protecção (António Horta Fernandes

---

16 Cite-se, como exemplo, os nomes de André Beaufre, Lucien Poirier, Raymond Aron, Gérard Chaliand, Hervé Coutau-Bégarie e Bruno Tétrais.

e António Paulo Duarte, 1999, pp. 113 e 118). A estratégia é o meio, um modo, o instrumento para assegurar a segurança e a defesa.<sup>17</sup> Como refere o Livro Branco francês, a estratégia... “tem por objecto travar os riscos e as ameaças susceptíveis de atentar contra a vida da nação” (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 16). Por sua vez, o Livro Branco de 2008 assume na sua introdução que a “Estratégia de Segurança Nacional” expressa uma nova forma de compreensão da segurança nacional (National Security Strategy, 2008, 3-4). A nova concepção terminológica da segurança nacional com o foco concentrado na estratégia deriva, por conseguinte, da mutação da realidade internacional, da emergência de uma nova e mais complexa arquitectura internacional em concomitância com o acréscimo de nebulosidade e de difusibilidade dos riscos e das ameaças.

Cabe à estratégia replicar a uma ambiência internacional de prenúncios perturbadores. Um relatório produzido pelo *Think-tank* britânico Demos, publicado em Abril de 2007, explana a relevância acrescida do conceito de estratégia e da noção de estratégia de segurança. Para o relatório, a estratégia assegura uma visão prospectiva de largo horizonte que enquadra e engendra processos sinérgicos e de cooperação. A estratégia assegura uma visão holística e em rede, articulada, interconectada, integrada. Ora, num mundo em rede, interdependente e cheio de relações ramificadas, só uma visão estratégica, capaz de produzir uma perspectiva integrada, um prisma holístico, uma óptica abrangente, pode permitir uma acção eficiente contra as potenciais ameaças de um mundo perturbador e nebuloso, de futuro indeterminado e incerto (Charlie Edwards, 2009).

A perspectiva defendida pelo Demos e que parece terá contribuído para a edificação da *National Security Strategy* da Grã-Bretanha, é avocada pelo Livros Brancos de 2008 e de 2009. Para os relatores dos Livros Brancos, a chave para a Estratégia de Segurança Nacional focaliza-se no desenvolvimento de uma acção integrada da segurança e defesa, engendrando um amplo arco estratégico reunindo departamentos, propósitos e planos (National Security Strategy, 2008, p. 4), provendo a Grã-Bretanha de uma estratégia abrangente e inclusiva (*comprehensive approach*) (National Security Strategy, 2009, p. 7). O *Defence Framework*, Livro Branco produzido pelo *Ministry of Defence* (MoD), e que apresenta os elementos enquadrantes, políticos, administrativos e conceptuais da segurança e defesa da Grã-Bretanha, acentua a importância de uma

---

<sup>17</sup> Seja qual for o autor, a estratégia é sempre um instrumento, um meio, a partir do qual o Estado adquire defesa e segurança. Sobre este assunto, veja-se, por exemplo, a estratégia “é a ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política que suscitam ou podem suscitar a hostilidade de uma ou outra vontade política.” A visão instrumental é notória e realça-se nas palavras “desenvolver” e “utilizar”. Cfr. A. Cabral Couto, (s/d), I Vol., p. 209.

acção integrada, da cooperação de todos os departamentos e serviços na edificação holística da estratégia de segurança e defesa (Defence Framework, 2010, p. 5).

Similarmente, a visão francesa alicerça-se na cooperação e na integração de todos os componentes da segurança e defesa. O Presidente da República francesa, Nicolas Sarkozy, no prólogo do Livro Branco perfilha a imprescindibilidade da estratégia de segurança nacional reunir num amplo amplexo a política de defesa, a política de segurança interior, a política externa e a política económica (Nicolas Sarkozy, 2008, p. 10). Tal como com a análise do *Think-tank* Demos, também o Livro Branco francês caracteriza a paisagem internacional como vulnerável a “riscos de interconexão e encadeamento de crises”, a “interconexões, efeito da mundialização, que desenclausuram os conflitos, tanto quanto aceleram os intercâmbios” (National Security Strategy, 2008, pp. 56-57).

Em resposta aos encadeamentos, às interconexões, aos enredamentos, só resta aos Estados engendrar mecânicas de cooperação, de partilha, de coordenação, de transversalidade e de integração intra-governamentais (e em última análise inter-governamentais): a segurança e a defesa nacional exigem uma estratégia de segurança nacional, ou seja, uma acção em que os organismos que têm por missão a prover laboram unidos a uma só voz, agindo concentradamente e coerentemente. A departamentalização, o espartilhamento da acção, em segurança e defesa, é pernicioso. A especialização não implica cesura, mas, bem pelo contrário, é um instrumento para potenciar a acção coordenada e cooperativa. Mais, a polivalência tornou-se uma outra chave da estratégia de segurança nacional (Défense et Sécurité Nationale, 2008, p. 63).<sup>18</sup>

O redimensionamento amplo da estratégia e da segurança observa-se de forma clarividente em três dos principais princípios que substanciam as estratégias de segurança (e defesa) nacionais, quer na Grã-Bretanha, quer em França. Não deixa de ser curioso e, em simultâneo, sintomático, que estes três princípios surjam em ambos os Livros Brancos:

- 1) a ruptura da distinção entre o que é interior e o que é exterior;
- 2) a projecção da segurança; e
- 3) a intervenção, mais do que atempada, apriorística, sobre as fontes genéticas da insegurança.

Para os Livros Brancos, seja o francês, sejam os britânicos, uma das novidades mais dramáticas da nova arquitectura de insegurança é a ruptura da distinção

---

18 Cfr. “Défense et Sécurité Nationale...”, 2008, p. 63. Cfr. Ministry of Defence (2010) *Adaptability and Partnership. Issues for the Strategic Defence Review*, p. 26.

clássica entre o que era interno e o que era externo. A distinção entre segurança interior e segurança exterior evaporou-se, “deixando de ser pertinente”, como indica mesmo o Livro Branco francês, consequência de um mundo cada vez entramado numa gigantesca teia de inter-relações que atravessam todas as fronteiras (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 57 e 63; The National Security Strategy, 2008, p. 8, 2009, p. 8). Esta ruptura de consequências dramáticas para cada uma das Nações impôs-lhes uma nova óptica, em relação à capacidade de assegurarem a segurança nacional. Esta já não pode ser pensada estritamente em termos de defesa do território nacional, mas obriga a visualizá-la em termos mundiais. A segurança nacional faz-se agora no mundo inteiro. Esta realidade impõe a cada uma das nações, por um lado, a valorização do multilateralismo, e por outro lado, o desenvolvimento de capacidades próprias, de projecção de “poder securitário”, já não estritamente, militar (Défense et Sécurité Nationale, 2008, pp. 65 e 71; The National Security Strategy, 2008, pp. 7, 33, 37, 2009, pp. 7 e 106). A réplica securitária, mas não estritamente militar, aos desafios postos pela nova arquitectura de insegurança, que brota da complexidade de um mundo entramado, enredado e encadeado, passa por intervir, mais do que sobre os espasmos de violência, sobre as fontes, sobre o embrião da insegurança. Como os textos observam, se há uma relação directa entre a pobreza e os espasmos de violência que assolam o Mundo e aumentam a incerteza e a insegurança, então, em nome da segurança, combater a pobreza é fundamental. A acção de securitização internacional implica a pugna pelo desenvolvimento sustentado, pois há uma relação linear, nos textos, entre insegurança e empobrecimento, entre segurança e desenvolvimento (National Security Strategy”, 2008, p. 19 e 55; 2009, p. 9; Défense et Sécurité Nationale”, pp. 66-67).

É interessante ler como dois textos bem diferentes na forma, e em muitas partes no conteúdo, se assemelham tanto, quanto aos grandes princípios de acção e de intervenção em busca da “Segurança Nacional”. Mais interessante, quando estes princípios, evidenciam, tal como a metodologia geral de organização e acção, também ela, em si, muito análoga, uma nova visão da “Estratégia de Segurança”, que sobrepassa a dimensão estritamente militar e bélica para penetrar em áreas, até agora, fora da dimensão securitária: o caso mais relevante passa pelo papel do desenvolvimento no combate às fontes da insegurança. Isto impõe, como é óbvio e evidente nos textos, uma arquitectura mais ampla de segurança, mais cooperativa e integrada, dotada de capacidades, imprescindivelmente conectadas entre si, completamente inusitadas até há bem pouco tempo. As novas estratégias de segurança, germinadas na era da globalização, são a resposta a um mundo de complexidade e de incerteza. Mas, interpelamo-nos: porquê estratégias de segurança?

### **Estratégias de Segurança (e Defesa): Risco e Estratégia - “Vinho Velho, Odre Novo”**

A palavra risco,<sup>19</sup> tal como o termo estratégia, são velhas expressões. E são igualmente velhas expressões no campo da guerra e da conflitualidade. O termo estratégia tem, pelo menos, duzentos e poucos anos, pois dealbou para o grosso das línguas europeias na era da Revolução Francesa e das Guerras Napoleónicas.<sup>20</sup> Risco é palavra ainda mais antiga, conquanto o seu uso sistemático na área da defesa seja, provavelmente, mais recente do que o termo estratégia.

Tradicionalmente, o risco advinha do desenvolvimento da ameaça. No sistema clássico de conflitualidade entre os Estados que, de alguma forma, a Guerra Fria fez perdurar, por via, por um lado, da corporização, pelos EUA e pela URSS, da metanarrativa ideológica que excitava a pugna política e bélica, e por outro, pela centralidade dos Estados nas alianças em digladição, o risco despontava do jogo das manobras que cada adversário efectuava e dos efeitos que uma qualquer ruptura motivada por estas pudesse ter na vulnerabilização do oponente. As ameaças eram claras, os inimigos conhecidos, as suas acções engendravam riscos a acautelar. Os riscos eram consequência das ameaças; não existindo ameaças, não havia riscos a considerar. A realidade era simples: Estados contra Estados, ameaças contra ameaças, destas despontando riscos advindos das manobras dos adversários.

O término da Guerra Fria veio pôr em causa esta realidade simples. O conceito de risco transmutou-se. De consequência da ameaça, passou a ser causa da mesma. Num mundo interconectado, as tensões sociais e políticas sobredimensionaram-se ao mesmo tempo que os mecanismos do seu controlo se desenlaçaram. Os perigos agigantaram-se e tornaram-se, em simultâneo, mais obscuros, menos visíveis, dotados de uma intimidante nebulosidade. A nebulosidade e o obscurecimento dos perigos justificaram o desenvolvimento de uma nova concepção de risco. O risco já não advinha da ameaça, mas produzia-se na intimidante nebulosidade, na obscura incerteza da trama e da techedura da globalização.

---

19 Segundo o *Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, (s/d), Tomo VI, p. 3188, risco advém do latim medieval *riscicum*, *riscum*, palavra associada à fortuna, ou seja à sorte. Na sua mais arcaica etimologia parece remeter para uma probabilidade ligada a uma situação de sorte e azar.

20 Estratégia vem de estratego (*strategós* ou *stratagós*), do grego clássico, e que se referia ao comandante do exército. Era um cargo público e de carácter político, antes de ser marcial. Na língua grega terá evoluído para uma dimensão militar, de tal modo, que hoje general em grego diz-se estratego. Os gregos não tinham termo similar ao contemporâneo estratégia. O termo foi inventado, *et pour cause*, no final do século XIX, simultaneamente, mas provavelmente sem relação directa, em França e na Alemanha. Hervé Coutau-Bégarie (1999, pp. 59-61).

---

O risco é a possibilidade potencial de um processo de tensão não contido e não apercebido, gerado por estranhos enredamentos e encadeamentos, descambar, de súbito, numa violência brutal e incontrolada. Esta possibilidade tornou-se ainda mais provável, face à emergência de novos actores, não estatais, que perturbaram, e de que forma, as relações internacionais, ao introduziram a instabilidade na arquitectura moldada pelos Estados ao longo de quatro séculos e meio, desde a Paz de Vestefália.<sup>21</sup> O novo conceito de risco expressa os novos temores criados pela teia complexa da globalização e pelos seus efeitos no mundo. A profunda interconexão das sociedades e dos homens, à mistura com a transversalidade das redes de comunicação e com os efeitos que a economia global tem no clima e nas relações de poder, induzem processos de enquadramento complicado, que podem excitar fenómenos de violência súbitos e inusitados, à mescla com novas formas de ameaça, elas próprias obscurecidas em nebulosas configurações. A nova visão do risco faz dele um depositário de um universo de potenciais rupturas das tensões da globalização, face ao qual as sociedades humanas se devem acautelar e precaver.

A resposta face ao risco é a revalorização da estratégia. Não é por acaso que o relatório do Demos já referido cita a ideia de Michael Howard de que a estratégia é um conceito em contínua redefinição (Charlie Edwards, 2007, p. 13). É justo lembrar aqui a circunspecção de John Keegan relativa ao conceito de estratégia, ao questionar se este não era uma “expressão fetiche”, que mais não significava que guerra (John Keegan, 1987, pp. 1-7). Observe-se como Colin Gray concatena o conceito de estratégia com a noção de guerra, o que é relevante para perceber como a primeira palavra está muito longe de se ter autonomizado da segunda no universo cultural anglo-saxão (Colin Gray, 1999).

Não obstante esta dificuldade conceptual, a expressão encontra-se, de forma perceptível, bem delimitada nos Livros Brancos britânicos e segue a noção assumida para o termo pelo relatório do Demos, e que se encontra igualmente numa das mais relevantes obras de Colin Gray. Para o relatório do Demos, a estratégia é a capacidade de antever e planificar de modo a escolher com visão num largo horizonte espaço-temporal. A estratégia é igualmente a capacidade de articular e pôr em cooperação, de tornar coerente e integrar as políticas de segurança (Charlie Edwards, 2007, pp. 9 e 13-15). Colin Gray, por sua vez, considera a estratégia como a capacidade de coordenar e articular, de “orquestrar os meios e os fins”, de integrar as diversas componentes que contribuem para as políticas de segurança

---

21 Sobre a Paz de Vestefália e o sistema de Estados ver João Gomes Cravinho (2006 [2002]).

e defesa, nomeadamente, a política, a economia e as forças armadas (Colin Gray, 1999, p. 52 e p. 82). A noção de estratégia nos *National Security Strategy...* de 2008 e de 2009 passa precisamente por aí. Apesar de neles não haver uma definição de estratégia, não há dúvida de que, quando se pensa estrategicamente, isso significa que se busca edificar uma mais profunda articulação, cooperação e integração das diversas componentes, dos vários serviços que actuam na área da segurança e da defesa. Veja-se o que diz a introdução sobre a nova concepção de Estratégia Nacional de Segurança e a sua relação com a integração da acção dos diversos elementos que a devem servir:

“...É a primeira vez que o Governo publica uma única, ampla arquitectura (*overarching*), juntando objectivos e planos de todos os departamentos, agências e forças envolvidas na protecção da segurança nacional. É o salto significante (...) numa série de reformas, focadas numa aproximação integrada (*comprehensive approach*)” (National Security Strategy, 2008, p. 4).

Não se podia ser mais explícito. A revalorização do termo estratégia deriva de uma visão alargada de segurança que impõe ao Estado a necessidade de integração e de articulação de um conjunto amplo de entidades e políticas com vista a preservação da sociedade. A Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido partureja-se num mundo onde só um amplexo lato de meios e acções asseguram a protecção e a santuarização, fito último de toda a política, no que respeita à segurança da sociedade. Cabe à estratégia, ao pensamento estratégico, fundar um modo novo de acção em que cada parte, distinta pela sua natural especificidade, contribua de forma harmoniosa mas entrecida, para um todo que é a protecção e a santuarização da Grã-Bretanha e dos seus cidadãos espalhados pelo mundo afora.

Pelo contrário, em França, a palavra estratégia tem uma velha e bem mais sólida tradição. Pelo menos, desde as obras de André Beaufre que o termo ganhou foros e se instalou nas escolas de pensamento sobre a guerra e as relações internacionais francesas. Não obstante, a mutação da realidade internacional implicou uma renovação do conteúdo do conceito de estratégia, como evidencia um recente *Atlas Militaire et Stratégique* francês, editado por um dos mais recentes estrategistas franceses, Bruno Tertrais. Se, em si, a estratégia contém um núcleo imutável, a transformação dos conflitos impõe-lhe uma contínua renovação, em termos de forma e substância, assim as guerras contemporâneas caracterizam-se por serem maioritariamente internas às entidades estatais, com a dimensão religiosa cada vez mais presente, provocando, no essencial, baixas civis, e cada vez mais privatizadas, quer por meio de sociedades privadas de segurança, quer pelo acréscimo da

presença de Organizações Não Governamentais (ONG) nos Teatros de Guerra (Bruno Tétrais, 2008, pp. 8-9 e 26-7).

O cerne da leitura francesa da conflitualidade contemporânea, numa cultura estratégica de há muito devota do termo estratégia, não permitiu que se escamoteasse a metamorfose por que esta teria de passar perante os novos desafios com que esbarrava. A necessidade de combinar na Estratégia de Segurança as políticas de segurança exterior, segurança interior, externa e económica, tal como propõe a *Défense et Sécurité Nationale* (2008, pp. 62-3) é um exemplo claro do papel da estratégia na edificação de uma nova política de segurança. Note-se que a estratégia surge como um indutor da acção política sectorial. Cabe à estratégia agregar, agremiar as componentes sectoriais da política num enlaçamento que facilite uma acção mais cooperativa, coordenada, articulada e integrada. A chave da Estratégia de Segurança Nacional, diz o prólogo “escrito” pelo Presidente da República Francesa, Nicolas Sarkozy (2010, p. 10), é precisamente o de integrar, sem confundir, as políticas de defesa, de segurança interna, externa e económica, num quadro único, numa ambição para a Europa e para o Mundo e que funda uma nova doutrina, uma nova estratégia, mais ampla, mais abrangente, um amplexo mais alargado, com vista a fundar uma Estratégia de Segurança Nacional mais integrada, ou seja, dotada de uma maior cooperação, coordenação e articulação.<sup>22</sup> A nova cultura estratégica resulta de uma visão mais abrangente e de mais lata amplitude das capacidades agregadoras da estratégia, enquanto saber específico sobre a conflitualidade internacional, que não se resume já à dimensão focalmente militar ou marcial da ambiência agónica, mas procura introduzir novos elementos na jugulação das crises globais, nomeadamente uma prática económica ligada ao desenvolvimento sustentado.

Tal como se observa nos Livros Brancos britânicos e no Livro Branco francês, a renovação da concepção de risco impulsionou a da estratégia. O conceito de risco abriu as portas a uma noção mais lata de segurança, e por conseguinte, à necessidade de repensar a lógica da estratégia. Se entendermos o risco, tal como se compreendeu após o fim da Guerra Fria, como o conjunto de elementos que potencializam os vectores imanentes de conflitualidade, fruto das tensões engendradas pela densa teia de conexões produzidas pela globalização e pela maior intimidade entre as sociedades e os homens, então, qualquer estratégia tem por finalidade extirpar, se possível, ainda antes da fecundação, no embrião, as perigosas sementes de

---

22 Numa das mais recentes obras de Hervé Coutau-Bégarie sobre a estratégia, o autor delinea esta, precisamente, como a capacidade intelectual para analisar as questões de segurança numa perspectiva especulativa de lata visão e aglutinação de diversos vectores. Cfr. Hervé Coutau-Bégarie (2009, pp. 10-11).

uma futura ameaça. Esta perspectiva, como sucedeu com a evolução da estratégia moderna, ampliou o papel desta, de forma, talvez imensurável.

As Guerras Napoleónicas trouxeram a estratégia, e à estratégia, o papel das massas, da população politizada e o seu impacto na guerra. A Primeira Grande Guerra e a Segunda Guerra Mundial impuseram à estratégia o papel axial da indústria e da tecnologia. A Guerra Fria fez desvelar à estratégia a amplitude das possibilidades de acção operacional, com a expansão da dicotomia subversão/contra-subversão, ao mesmo tempo que o facto nuclear obrigava ao desenvolvimento de estratégias de substituição do confronto convencional clássico entre exércitos organizados para uma batalha (a estratégia de meios, por exemplo, que buscava através da vulnerabilização decisiva da armadura tecno-industrial inimiga a sua capitulação, como de alguma forma acabou por acontecer).

O término da Guerra Fria e a inexistência de um confronto directo entre os grandes poderes não pôs contudo termo à guerra. Esta, apesar de parecer estar num processo de redução, não só não desapareceu, como surgiu com novas formas de virulência. Esta realidade questionou a assumpção liberal de que a expansão da democracia e do capitalismo, conjuntamente com o fim do comunismo, trariam a paz universal. A permanência e a omnipresença da guerra puseram em evidência a incapacidade da política em extinguir o ninho aonde vicejam os germens da conflitualidade. O novo conceito de risco replicava a esta traumatizante descoberta: desvendar as fontes genésicas da conflitualidade e aniquilá-las antes de despontarem em novas e terríveis ameaças, quando não, após terem consumado os actos mais hediondos e sanguinolentos. A nova visão bem alargada da estratégia, correlacionando as tradicionais acções de carácter marcial com novas componentes, ainda em gestação, desenvolvimentistas, busca ripostar aos germens da conflitualidade, destruindo-os, se possível, ainda antes de gerados. Fica a questão de saber se tal desmesura é realmente viável?

### **A Estratégia e o Acordo Franco-Britânico de 2 de Novembro de 2010**

Aquando da preparação para a revisão da Estratégia de Segurança e Defesa de 2010, o Ministério da Defesa britânico lançou um *Green Paper* intitulado *Adaptability and Partnership*, em que as instituições de segurança e defesa da Grã-Bretanha propõem como uma das réplicas à transformação do contexto global e aos riscos e às ameaças que deste podem emergir o robustecimento das parcerias de dois tipos: entre os diversos organismos britânicos que se ocupam desta realidade; entre este país e os seus congéneres no globo, principalmente no quadro da OTAN

e da União Europeia (Londres, 2010, pp. 32-34). O reforço e o robustecimento das parcerias são realçados nos *White Papers* referentes à Estratégia de Segurança Nacional (2008, pp. 49-50; 2009, pp. 106-110). David Cameron, aquando das eleições de 2010 na Grã-Bretanha defendeu, num texto publicado no sítio da RUSI, o reforço da coordenação e da integração intra-governamental e a manutenção da OTAN como o esteio da defesa transatlântica.<sup>23</sup> Nick Clegg ia mais longe e lançava a ideia de uma grande parceria para a segurança global com vários parceiros, conservando a Grã-Bretanha a íntima relação com os Estados Unidos da América, mas reforçando e robustecendo outras parcerias, nomeadamente dentro da Europa.<sup>24</sup>

A nova Estratégia de Segurança e Defesa da França também não deixa de valorizar as parcerias estratégicas como alavanca fundamental para o robustecimento da sua segurança. O Livro Branco francês realça as virtualidades do Tratado de Lisboa (assinado em 2007) e os mecanismos de cooperação reforçada e cooperação estruturada permanente salientando a vontade da França em apoiar a convergência dos parceiros europeus de acordo com os critérios delineados em matéria de capacidades militares (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, pp. 84-87). Ademais, a França propõe uma renovação da cooperação transatlântica, nomeadamente um reforço da complementaridade entre a OTAN e a União Europeia (*Défense et Sécurité Nationale*, 2008, pp. 100-102).

Estava dado o mote para o acordo franco-britânico de 2 de Novembro de 2010, um sintoma da renovação do conceito de estratégia no dealbar do século XXI. Com efeito, cabe a esta renovada estratégia orquestrar, interconectar, enredar e integrar os diversos vectores dos quais depende para que a sua acção possa sobrepujar as barreiras que os riscos e as ameaças lhe colocam, de modo a atingir o fim almejado por quem a gere e por quem a comanda.

O acordo de 2 de Novembro entre a Grã-Bretanha e a França actua em treze domínios de cooperação:

- 1) cooperação intensa no domínio do nuclear com a edificação de uma instalação comum em Valduc (França) e um centro comum de desenvolvimento em Aldermaston (Reino Unido);
- 2) criação de uma força conjunta (*interarmées*) expedicionária;

---

23 Cfr. David Cameron, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC9CCE762/](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC9CCE762/), (2010), consultado em 21 de Abril de 2010.

24 Cfr. Nick Clegg, "The Liberal View of Defence and Security", [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7/](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7/), (2010), consultado em 21 de Abril de 2010.

- 3) cooperação de um grupo marítimo comum em redor do porta-aviões Charles de Gaulle, procurando igualmente criar até 2020 uma força aeronaval comum (contando então, também com o novo porta-aviões *Queen Elisabeth* e quem sabe outros mais);
- 4) fornecimento de apoio logístico integrado ao avião de transporte A400M;
- 5) desenvolvimento de um conjunto de equipamentos para a próxima geração de submarinos nucleares;
- 6) harmonização dos equipamentos anti-minas;
- 7) estudo de um conceito comum para a próxima geração de satélites de comunicação;
- 8) criação e desenvolvimento de *drones* em comum;
- 9) lançamento de uma série de projectos de mísseis em comum, dado o sucesso do *Scalp/Storm Shadow*;
- 10) criação de um orçamento comum e conjunto de investigação e pesquisa científica e técnica na área da defesa;
- 11) possibilidade de partilha pela França das capacidades excedentárias britânicas de reabastecimento em voo;
- 12) desenvolvimento de projectos comuns em relação à ciberguerra;
- 13) reforço, dotando-se de uma maior integração, do combate ao terrorismo.<sup>25</sup>

Este acordo não é um robustecimento de uma aliança, mas uma ampla aposta numa parceria em que se constata a vontade de partilhar meios e conhecimentos, reputados até há pouco tempo como reserva de cada um dos Estados. O elemento mais evidente, mas não o mais relevante, é a partilha do porta-aviões Charles de Gaulle e a projecção de um grupo aeronaval comum, cada país fornecendo uma parte dos componentes, cerca de 2020. Note-se, não obstante, a criação de facilidades comuns no âmbito nuclear, uma área, até há bem pouco tempo, de domínio absolutamente reservado de cada Estado. A França e a Grã-Bretanha têm uma tradição de aliança desde o dealbar do século XX, com a criação da *Entente Cordiale* em 1904. O recente acordo é, todavia, algo mais, pois enquadra-se numa efectiva vontade de

---

25 Cfr. Nicolas Gros-Verheyde “Les 13 points de l’accord franco-britannique sur la défense”, [www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr](http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr), consultado a 2 de Dezembro de 2010. Veja-se a visão britânica em “UK-France Defence Co-operation Treaty”, [www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra](http://www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra), consultado em 2 de Dezembro de 2010.

partilha e de concatenação, orquestração e integração militar dos meios bélicos das duas nações. Neste sentido, ele exprime a renovada perspectiva da estratégia.

Face ao desejo de continuarem a ser actores globais na área da segurança e defesa, e considerando o declínio irreversível para a próxima década dos recursos que cada um pode dedicar à defesa num contexto de constrangimentos orçamentais e de custos acrescidos na pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de cariz bélico, a França e a Grã-Bretanha, potenciando uma relação que se tornou estruturante ao longo do século XX, de ligação cada vez mais íntima na salvaguarda da segurança de ambas, pese amiudadamente alguns desentendimentos mais virulentos, optaram por um robustecimento da integração entre as forças armadas de ambas as nações, as duas maiores e mais globais potências militares europeias da actualidade, e com vontade de continuar a ter no vector militar uma das alavancas principais do seu peso nas relações internacionais (esta interpretação deve muito a Etienne de Durand, 2010).

### Conclusão

A Grã-Bretanha e a França publicaram recentemente Livros Brancos sobre a segurança e defesa, num esforço para a refazer, partindo de renovada conceptualização das estratégias a seguir. Uma nova visão do risco, catalisado pela tomada de consciência de que o fim da Guerra Fria e da luta entre blocos geopolíticos e meta-narrativos antagónicos não trouxera a paz, mas abriu campo a novas ameaças, muitas delas obscuras, impôs uma necessidade nova de agir sobre as fontes da conflitualidade, sobre os germens da violência social, alargando imensuravelmente as áreas de intervenção estratégicas. Efectivamente, como ambos os Livros Brancos realçam, uma nova concepção foi desenvolvida como resposta a uma consideravelmente alterada conjuntura internacional e conflitual.

A Estratégia de Segurança Nacional visa ripostar a um ambiente de complexidade e incerteza, germinado com a globalização e com o entrelaçamento e o enredamento das conexões que podem acender e estimular as tensões e, por via destas, a conflitualidade, de um modo nem sempre perceptível mas algo obnubilado, o que eleva a perigosidade e engendra o temor de irrupções súbitas de violência descontrolada e encadeada. Esta realidade impôs, quer a França, quer à Grã-Bretanha, uma nova visão, uma nova perspectiva, mais alargada, mais ampla, reforçando os mecanismos de cooperação, de coordenação, de articulação e de integração entre os actores envolvidos na réplica aos riscos provocados pela nova ambiência agónica (e que explica, pelo menos em parte, o reforço da cooperação, a partilha e a

integração de meios e de conhecimentos no campo da defesa e das forças armadas entre ambos os países).

O novo prisma estratégico, não sendo novo, brota, não obstante, de uma maior imposição de integração, de combinação, de interconexão entre as componentes de uma manobra de amplo bem mais alargado. A gestação das Estratégias de Segurança e Defesa parturam-se na acrescida complexidade dos riscos que ensombram a paz, e como sempre aconteceu com o desenvolvimento do pensamento estratégico, este dilatou-se, considerando a complexidade acrescida de detecção e de compreensão dos processos de conflitualidade e do jogo de contendas entre as sociedades humanas. Articular componentes muito distintas, mas combináveis, juntando-as, focando-as e concentrando-as, com vista a uma manobra que erradique, de preferência, ainda antes da fecundação, o embrião da conflitualidade e da violência, eis a visão renovada do que é a estratégia e do que deve ser a Estratégia de Segurança e Defesa. Possa a desmesura do objectivo não ter um efeito contraproducente.

### **Bibliografia de Referência**

*Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa*, (S/D), Lisboa, Círculo dos Leitores, 7 Vols.

### **Bibliografia - Fontes electrónicas**

Brown, Gordon, "The Labour Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BECAA3CE720), consultado em 21-4-2010.

Cameron, David, "The Conservative Party View of Future Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC98CCE762), consultado em 21-4-2010.

Clegg, Nick, "The Liberal and Democrats View of Defence and Security Policy", in [www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7](http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4BCEC769462C7), consultado em 21-4-2010.

Ministère de la Défense, (2008), *Defence et Sécurité Nationale, Le Livre Blanc*, Paris, Odile Jacob, (consultado em <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc>)

- Ministry of Defence, (Março de 2008), *The National Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*, Londres, [www.interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf).
- Ministry of Defence, (Junho de 2009), *The National Strategy of the United Kingdom: update 2009. Security for the Next Generation*, Londres, [www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national\\_security.aspx](http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_security.aspx)
- Ministry of Defence, (2009) *How Defence Works. Defence Framework*, Londres. [www.mod.uk/NR/rdonlyres/001123AD-34F2-4CE5-AF07-C622A99A4F6C/0/defence\\_framework\\_20090630.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/001123AD-34F2-4CE5-AF07-C622A99A4F6C/0/defence_framework_20090630.pdf)
- Ministry of Defence, (2009) *Cyber Security Strategy of the United Kingdom, safety, security and resilience in cyberspace*, Londres. [www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf)
- Ministry of Defence, (2010) *Adaptability and Partnership. Issues for the Strategic Defence Review*, Londres. [www.mod.uk/nr/rdonlyres/...550b.../defence\\_green\\_paper\\_cm7794.pdf](http://www.mod.uk/nr/rdonlyres/...550b.../defence_green_paper_cm7794.pdf)
- Ministry of Defence, (s/d) [2010] *Strategic Trends Programm. Future of Character Conflict*, Londres, [www.mod.uk/NR/rdonlyres//Future Character of Conflict](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres//Future%20Character%20of%20Conflict).
- Ministry of Defence, (Outubro de 2010) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Londres, [www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=nationalsecuritystrategy).

### **Bibliografia - Estudos**

- Benassar, Bartolomé e, Chaunu, Pierre, (S/D) [1978] Dir., *História Económica e Social do Mundo, Séculos XIV ao XVI*, Tomo I, Lisboa, Sá da Costa.
- Borges, João Vieira (2009) “Novas Perspectivas da Segurança e Defesa na Europa”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 115-118.
- Coutau-Bégarie, Hervé (1999) *Traité de Stratégie*, Paris, Economica.
- Coutau-Bégarie, Hervé (2009) *Conférences de Stratégie*, Paris, ISC/Collège Interarmées de Défense.
- Couto, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso*, (S/D) 2 Vols., (s/l), IAEM.

- Cravinho, João Gomes (2006) [2002] *Visões do Mundo.As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Lisboa, ICS.
- Durand, Etienne de (2010) “Entente or Oblivion. Prospects and Pitfalls of Franco-British CO-operation on Defence”, RUSI, Londres, [www.rusi.org/downloads/assets/FDR8.Pdf](http://www.rusi.org/downloads/assets/FDR8.Pdf).
- Edwards, Charlie (relator), (2007) “The case for a national security strategy”, in [Security@demos.uk.co](mailto:Security@demos.uk.co).
- Fernandes, António Horta e Duarte, António Paulo, (1999) “Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma Visão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos”, *Nação e Defesa*, n.º 91, 2ª série, Lisboa, pp. 95-127.
- Gray, Colin (1999) *Modern Strategy*, Oxford, Oxford University Press.
- Gros-Verheyde, Nicolas, (2010) “Les 13 points de l’accord franco-britannique sur la défense”, 2010, [www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr...](http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/armees-europeennes/les-13-points-de-laccord-fr...)
- Keegan, John (1987) *The Mask of Command*, Londres, Jonathan Cape.
- Ministry of Defence, (2010), “UK-France Defence Co-operation Treaty”, [www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra](http://www.Mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyandBusiness/UKfra).
- Pereira, Paula (2009) “O Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional- França”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 119-122.
- Raposo, Henrique (2009) “O Livro Branco do Reino Unido: Entre a Segurança e a Estratégia”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 123-124.
- Telo, António José (2009) “Conflitualidade em Transformação”, *Nunca de Antes – Segurança e Defesa no Mundo*, Lisboa, IDN/Prefácio, pp. 13-16.
- Tetraï, Bruno, Dir. (2008) *Atlas Militaire et Stratégique, menaces, conflits et forces armées dans le monde*, Paris, Éditions Autrement.