



3.3.7 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O Tratado de Defesa e Cooperação entre a França e o Reino Unido

Pedro Ferreira da Silva

ACTUALMENTE A UNIÃO EUROPEIA tem dois eixos de desenvolvimento, um de cariz político, centrado em Berlim e Paris, e outro no domínio da defesa, onde Londres e Paris têm seguramente a liderança. De facto, estes são os únicos países europeus que, segundo Lindley-French & Algieri (2004), conseguem efectuar – de forma autónoma – o que os autores classificam como “Conflito Expedicionário Avançado”.

Este eixo Paris-Londres foi também o impulsor da cooperação em matéria de segurança na União Europeia (UE) em 1998, primeiro através da cimeira entre Tony Blair e Jacques Chirac em St. Malo, e depois com o Tratado de Defesa e Cooperação assinado em Novembro de 2010, embora este com motivações e objectivos bastante distintos da cimeira de 1998.

Diferenças entre St. Malo e o Tratado de Defesa e Cooperação

St. Malo e o Tratado de Defesa e Cooperação (TDC) têm antecedentes diferentes, os quais explicam as grandes diferenças entre ambos. Após as crises na Bósnia, Albânia e Kosovo verificou-se uma ineficiência dos mecanismos desenvolvidos pelos tratados de Maastricht e de Amesterdão. Em especial, a criação da Política Externa e de Segurança Comum criada em Maastricht não tinha uma capacidade efectiva de intervenção, e a ligação com a União da Europa Ocidental revelou-se ineficiente. Neste sentido, franceses e britânicos juntaram-se em St. Malo defendendo que a UE deveria ser dotada de uma “[...] *capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises* [...]”. Este documento realça também uma preocupação com a relação transatlântica, ao referir que os compromissos tomados no âmbito da defesa colectiva devem ser respeitados, em especial com a OTAN. No Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999, os restantes Estados-membros decidiram apoiar e alargar esta iniciativa, optando por dotar a UE de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que: “*requires a capacity for autonomous action backed up by credible military capabilities and appropriate decision making bodies*”. A PESD tem por objectivo dar à UE as capacidades e meios para efectuar de forma autónoma a prevenção e gestão de crises, de acordo com os princípios da carta das Nações Unidas. Para que este objectivo seja alcançado, o relatório da Presidência indicou a necessidade de garantir o controlo político e estratégico das operações lideradas pela UE, necessitando para tal de estruturas, como a criação de um corpo permanente dedicado à Política Externa, bem como um corpo militar com funções de planeamento.

Assim, verificamos que a declaração de St. Malo teve um impacto directo nas matérias de segurança e defesa na UE.

Por seu lado, o grande objectivo Tratado de Defesa e Cooperação é o de manter uma capacidade de projecção credível de forças francesas e britânicas *vis-à-vis* o seu aliado norte-americano. De facto, começamos a observar varias tendências que tiveram um significativo impacto nesta necessidade. Primeiro, um crescente *gap* tecnológico entre as forças europeias e norte-americanas que nos últimos anos se tem vindo a agravar, o que leva alguns dos especialistas a afirmar que – caso a tendência se mantenha – será difícil efectuar operações conjuntas entre europeus e norte-americanos. Acresce à normal tendência demográfica a actual crise financeira, que obriga os países europeus a efectuar ainda mais cortes nos seus orçamentos de defesa, o que irá contribuir para um aumento do fosso. Sendo os maiores contribuidores europeus para a segurança e defesa, França e Reino Unido procuraram uma forma de reduzir custos e – ao mesmo tempo – manter ou mesmo aumentar as suas capacidades, aplicando na prática um conceito já defendido na UE de *Pooling & Sharing (P&S)*. No entanto, até ao momento este conceito de *P&S* não teve resultados práticos a nível da União, podendo o mesmo ser dito da iniciativa *Smart Defence* da OTAN. Uma das causas apontadas para o insucesso destas políticas assenta no grande número de participantes destas conferências, o que dificulta um consenso.

Um alinhamento estratégico

Contudo, mais que restrições económicas, França e Reino Unido partilham um alinhamento estratégico que potencia a sua aproximação. Ambas são potências de média dimensão, as quais se encontram afastadas geograficamente por apenas 30 km, sendo as suas economias e Forças Armadas similares. Estes países partilham também a mesma percepção das ameaças: ambos reconhecem o terrorismo e os estados falhados como a maior ameaça à sua segurança, tendo ambos a capacidade de projectar um volume significativo de forças. No que concerne à geografia, ambos os países centram a sua atenção na área de vizinhança da UE, reconhecendo também uma alteração do *pivot* geopolítico da Europa para a Ásia.

Ao nível da defesa, estes países são – de longe – os maiores contribuidores de segurança, seja no pilar europeu da OTAN, seja na UE, representando no seu total cerca de metade de todos os gastos em defesa na União, e cerca de 60% do total investido em Investigação e Desenvolvimento. Ambos os países alocam 4 a 5% do seu PIB em defesa, o que é muito superior à média europeia. A manter-se esta tendência, espera-se que

em 2015 a França e o Reino Unido representem cerca de 65% do total investido em defesa na UE. No campo da Indústria de Defesa, ambos os países mantêm – e pretendem manter – um determinado nível de produção autónoma, preservando deste modo a sua liberdade de acção e vantagem operacional. A questão mais sensível coloca-se ao nível das Informações, devido ao acordo de partilha existente entre o Reino Unido e os EUA, o qual não inclui a França. Nesta perspectiva, a partilha de Informações com a França colocará o Reino Unido numa posição difícil, uma vez que teria sempre que procurar um consenso com o seu parceiro norte-americano. Esta é a única área onde estes dois países encontram alguma divergência, apesar de existirem já acordos de partilha de informação menos sensível entre a França e Reino Unido.

Para além deste alinhamento estratégico, a opção de uma solução bilateral parece também natural, em face aos recentes desenvolvimentos de projectos multinacionais. O caso do projecto A400M serve para exemplificar a dificuldade dos processos multilaterais, com cada país a efectuar requisitos operacionais diferentes, o que tem aumentado significativamente o custo final deste equipamento. Deste modo, não é de estranhar que estes dois parceiros prefiram uma abordagem bilateral, onde os progressos são mais efectivos.

O TDC cria um quadro de cooperação entre estes dois países, e constitui-se como a base para a harmonização de requisitos, doutrina e da partilha de recursos. Ao mesmo tempo, permite o acesso mútuo às indústrias de defesa de ambos os países, flexibilizando deste modo a procura e a oferta. A nível operacional, o tratado prevê a criação de uma Brigada Franco-Britânica de cerca de 10.000 homens, ao que se junta um conjunto de outros projectos assinados separadamente numa carta de intenções.

Um segundo tratado, assinado no mesmo dia, aborda as questões nucleares, vitais para ambos os países. Nesta área sensível, o tratado prevê a partilha das instalações para testes nucleares, o que permitirá reduzir os elevados custos de operação destas instalações. No entanto, o tratado não aborda as questões da partilha operacional dos meios nucleares, o que nos leva a concluir que ambos os países ainda veem estes meios como um garante da sua soberania.

Uma outra questão que tem vindo a ser colocada pelos analistas prende-se com a duração do TDC. Se é verdade que ambos os países definiram um prazo de 50 anos de vigência, alguns académicos têm-se questionado sobre o tipo de cooperação que irá existir quando a crise económica tiver passado na UE. Nesse cenário, irão estes países querer continuar a cooperar? É neste contexto que destacamos dois tipos de cooperação: uma

cooperação oportunista e uma cooperação planeada. Entendemos como *Cooperação Oportunista* o facto de existirem no momento necessidades num parceiro que podem ser imediatamente satisfeitas pelo outro parceiro, como é o caso da necessidade francesa de adquirir reabastecedores aéreos, os quais já existem no Reino Unido. Este é um tipo de cooperação pontual, a qual é susceptível de encontrar menos resistências nos aparelhos burocráticos de ambos os países. No entanto, para que tal aconteça, torna-se necessário que ambos os países iniciem um processo de harmonização de doutrina, sem o qual a partilha de recursos será sempre ineficiente.

Como *Cooperação Planeada*, considera-se uma abordagem sistemática e partilhada de identificação de uma necessidade, um acordo no que concerne aos requisitos, a definição de um plano de aquisição conjunto, bem como a existência de cooperação ao nível do treino e mesmo em operações. Esta abordagem sistemática tende a encontrar uma maior resistência por parte dos aparelhos burocráticos de ambos os países, uma vez que existe a tendência para a aquisição autónoma de capacidades. Neste tipo de cooperação a existência de limitações financeiras funciona como um impulsionador, pelo que os académicos interrogam qual o seu futuro quando a crise financeira tiver passado. Neste cenário, a harmonização de doutrina terá um papel fundamental. Se ambos os parceiros conseguirem harmonizar a sua doutrina pela existência de *Cooperações Oportunistas*, as *Cooperações Planeadas* serão naturais, uma vez que ambos utilizam os mesmos equipamentos na mesma doutrina. Nesse sentido, esta harmonização doutrinária aparece-nos como a chave para o sucesso da presente iniciativa.

Actores externos

Na nossa perspectiva, os EUA serão o actor externo com maior capacidade de influência no sucesso deste tratado, devido à sua ligação com o Reino Unido. Os norte-americanos têm exprimido preocupações sobre duas áreas, as quais são um pouco contraditórias: por um lado, o facto do presente tratado poder permitir maiores cortes em defesa por parte destes dois parceiros, levando a um agravamento do já grande

gap tecnológico existente. Por outro lado, temem também contra a potencial rivalidade que uma aliança franco-britânica possa colocar, em particular no que concerne às indústrias de defesa. Enquanto actores, os norte-americanos podem influenciar decisivamente o sucesso do presente tratado. Em primeiro lugar, devido à evolução da relação política entre o Reino Unido e os EUA. Cada vez mais se ouve uma retórica britânica que reivindica um papel mais activo na política externa norte-americana, a qual tem vindo a ser mais autónoma. Em segundo lugar, e no que concerne à partilha de informações e área nuclear, britânicos e norte-americanos têm desde a década de 1960 relações privilegiadas. A entrada da França neste equilíbrio traz um novo actor, o que requer o apoio dos Estados Unidos.

“ [...] ambos os parceiros pretendem melhorar e aprofundar a cooperação ao nível da defesa [...] ”

Deste modo, entendemos que os EUA têm um papel fundamental no sucesso deste tratado. Para que a parceria europeia funcione tem de ter o apoio explícito dos norte-americanos.

Os restantes parceiros da UE não têm um papel tão fundamental no sucesso do tratado, mas poderão ser influenciados pela sua evolução. Em caso de sucesso, a parceria franco-britânica poderá servir de referência para um aprofundamento da cooperação em matéria de defesa na UE. De facto, até ao momento não foram criadas as *Cooperações Estruturadas Permanentes* previstas no Tratado de Lisboa.

No que concerne ao desenvolvimento de capacidades, verificamos que a UE – apesar de ter efectuado avanços significativos – ainda não conseguiu satisfazer as necessidades de capacidades identificadas. Um dos principais obstáculos identificados deriva do facto de a Agência de Defesa Europeia ter uma abordagem *bottom-up*, ou seja, as necessidades são identificadas ao nível da UE, e os Estados-membros decidem quais as capacidades

a preencher. Nesta perspectiva os Estados-membros não se sentem motivados a preencher esta lacuna uma vez que a mesma foi identificada a nível europeu, e não a nível nacional. Ora este novo tratado permite a existência de uma abordagem *top-down*, ou seja, são os países que identificam as necessidades, e que as tentam satisfazer numa perspectiva bilateral. Assim, verificamos uma combinação de uma abordagem *top-down* e *bottom-up*.

Conclusões

Verificamos que o Tratado de Defesa e Cooperação tem origens e objectivos distintos da Declaração de St. Malo. De facto, ambos os parceiros pretendem melhorar e aprofundar a cooperação ao nível da defesa de modo a fazer face à actual conjuntura económica e estratégica. Mais que uma questão puramente financeira, França e Reino Unido partilham as mesmas preocupações e encontram-se num perfeito alinhamento estratégico. A operacionalização do tratado irá ainda levar algum tempo, sendo que os seus frutos apenas poderão ser avaliados – na melhor das hipóteses – no prazo de uma década.

Sendo um tratado com objectivos diferentes de St. Malo, a verdade é que o mesmo se pode constituir como um novo impulsionador para o desenvolvimento e aprofundamento da actual Política Comum de Segurança e Defesa, constituindo-se assim como um exemplo de boas práticas. Deste modo, não sendo um tratado que pretende objectivamente desenvolver a política de segurança e defesa na UE, o resultado pode bem levar a novos desenvolvimentos nesta área. Por fim, resta-nos deixar os desenvolvimentos para os quais devemos estar atentos, em particular o posicionamento dos EUA perante a França, bem como o próprio posicionamento britânico nas relações transatlânticas. Os britânicos podem sentir que são cada vez menos importantes na parceria com os EUA, e aprofundar a relação com a França de modo autónomo. Sendo possível este cenário, o mesmo não nos parece provável. Neste sentido, e para que o tratado tenha sucesso, os EUA terão que o apoiar, incentivando uma maior proximidade franco-britânica, vindo-a não como uma ameaça, mas antes como um multiplicador de segurança no continente europeu. ■



Escala de intensidade do conflito. Fonte: Lindley-French & Algieri (2004, pp., 89).