

O Mar no Espaço da CPLP

Alexandra Magnólia Dias

Doutorada em Relações Internacionais e Investigadora no Centro de Estudos Africanos, CEA/ISCTE-IUL

Carlos Martins Branco

Major-General do Exército, Chefe da Divisão de Cooperação e Segurança Regional do Estado-Maior Militar Internacional da NATO

Resumo

Nesta introdução estabelecemos os contornos do debate em torno do papel desempenhado pelos Estados-membros da CPLP nos espaços geo-estratégicos em que se inserem. Numa primeira parte, procedemos à definição de problemática para numa segunda parte, apresentarmos uma recensão crítica dos artigos temáticos seleccionados que constituem este número da *Nação e Defesa*.

Abstract

The Sea in the CPLP Space

*This introductory essay establish the contours of the present debate over the role that each member state of the CPLP take in the geostrategic space where they belong. The first part focus on concepts and the second part presents a critical analysis of each of the selected contributions to this thematic issue of *Nação e Defesa*.*

Pretendemos com esta introdução estabelecer os contornos do debate em torno do papel desempenhado pelos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos espaços geo-estratégicos em que se inserem. Numa primeira parte, procedemos à definição da problemática e dos objectivos deste número especial temático da *Nação e Defesa* (NeD). Numa segunda parte, apresentamos uma recensão crítica de um leque de artigos seleccionados a partir de duas Conferências Internacionais, designadamente: 1) “África e o Mar no Século XXI: Uma Perspectiva Comparativa de Tendências e Desafios no Mediterrâneo, no Índico e no Atlântico” organizada pelo Centro de Estudos Africanos do ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa, entre 27 e 28 de Maio de 2010; e 2) “O Futuro da Comunidade Transatlântica” organizada pelo Instituto da Defesa Nacional, a 10 de Setembro de 2010. Nesta parte, apresentamos um resumo dos principais eixos temáticos, das questões de partida, das linhas de argumentação e de algumas das conclusões avançadas pelos autores.

O objectivo principal do presente volume é constituir-se como ponto de ancoragem de uma reflexão crítica que contribua para uma melhor compreensão das dimensões da segurança no pós-Guerra Fria, privilegiando, entre outros, os espaços marítimos dos Estados-membros da CPLP. De certa forma, o presente número reproduz uma preocupação central, continuando e expandindo o diálogo e a reflexão encetados no n.º 122 da NeD, intitulado “O Mar no Pensamento Estratégico Nacional”.

Os Espaços Marítimos e as suas Implicações em Termos de Segurança

Nesta secção iremos identificar os pressupostos teóricos, introduzir e delimitar os conceitos centrais que norteiam a presente reflexão acerca da dimensão marítima da segurança. No contexto deste volume estabelece-se, para efeitos analíticos, uma distinção entre espaços marítimos sob jurisdição de Estados soberanos e espaços marítimos comuns, *i.e.*, espaços oceânicos regidos pelo princípio de liberdade em Alto Mar. Apesar do esbatimento das fronteiras entre os espaços referidos e da impossibilidade de isolar as dinâmicas que se colocam em ambos, pelas ramificações das mesmas e pela sua transversalidade, defende-se que os riscos, vulnerabilidades e ameaças que surgem nestes requerem medidas e abordagens à segurança distintas, ainda que, em última instância, a natureza dos problemas requeira uma articulação de medidas ao nível das políticas nacionais, regionais e globais. Neste contexto, a linha imaginária das 200 milhas marítimas que juridicamente estipula a amplitude máxima ao exercício de soberania pelo Estado sobre o mar (a denominada Zona Económica Exclusiva) é utilizada como a linha conceptual em cuja encruzilhada

se debatem uma pluralidade de perspectivas, com eixos de convergência e de divergência. Com efeito, a natureza transversal de algumas das vulnerabilidades e ameaças desenrolam-se independentemente das linhas imaginárias traçadas pelos actores envolvidos na sua definição e requerem, para uma ajustada compreensão dos desafios que as mesmas comportam, uma articulação de diversos níveis de análise.

O denominador comum na abordagem à dimensão marítima da segurança em ambos os espaços é o de privilegiar o reconhecimento da primazia de abordagens multilaterais (em detrimento das unilaterais) quer nas arenas políticas regionais – no caso dos espaços marítimos sob jurisdição de Estados soberanos com fraca capacidade de projecção de soberania – quer nas arenas políticas regionais e global – no caso dos espaços marítimos comuns, *i.e.*, oceânicos – que consubstanciem a primazia do princípio de solidariedade, em detrimento do princípio dos interesses nacionais meramente individualistas dos Estados.

A natureza dos desafios obriga-nos a re-equacionar a problemática da dimensão marítima da segurança para além dos limites das perspectivas realistas e neo-realistas com enfoque exclusivo na sobre-concentração do Estado, no interesse nacional e no elemento militar. Com efeito, a natureza dos desafios conduz a uma extensão da análise que abranja o papel de actores não-estatais (em adição aos actores estatais – Estados e Organizações Internacionais Intergovernamentais), os sectores não tradicionais da segurança como o ambiental-económico-societal-político (em adição ao sector militar) e as dinâmicas transnacionais de segurança que as actividades dos actores referidos desencadeiam e os problemas mencionados.

Defende-se que os problemas e desafios que se colocam relativamente aos espaços marítimos comuns requerem uma abordagem global e multi-sectorial à segurança. Os problemas próprios dos espaços marítimos sob jurisdição de Estados com fraca capacidade de projecção de soberania requerem uma abordagem regional à segurança. Inevitavelmente, alguns dos problemas relativos aos espaços comuns do Atlântico e do Índico levaram os autores a alargarem o enfoque para além das questões dos espaços marítimos sob jurisdição dos Estados-membros da CPLP. Os autores consideraram igualmente as questões que potenciam e/ou requerem uma abordagem multilateral e multi-sectorial articulada nas arenas políticas regional, continental (Organizações Intergovernamentais regionais em que os Estados-membros da CPLP participam e a União Africana), trans-regional e trans-continental (CPLP).

As diferenças entre os Estados-membros da CPLP aconselharam a uma selecção de artigos com um enfoque em estudos de caso, que permitissem dar conta

dessas mesmas diferenças e problemas específicos.¹ No entanto, como se partiu do pressuposto teórico da primazia do princípio de solidariedade, seleccionou-se igualmente um conjunto de artigos que dessem conta, por um lado, da pluralidade de perspectivas dentro da CPLP face à dimensão marítima da segurança e que, por outro lado, abarcassem a transversalidade, a comunalidade, a convergência e/ou a divergência de interesses face às vulnerabilidades e ameaças que os mesmos enfrentam.

Os desafios que se colocam aos Estados-membros da CPLP não são independentes de dinâmicas mais amplas que perpassam o sistema internacional. Se, por um lado, nalgumas regiões do sistema internacional se assistiu a uma dinâmica de expansão da jurisdição dos Estados sobre o mar, em termos de soberania plena ou de simples jurisdição, noutras regiões a fraca capacidade de projecção de soberania pelos Estados costeiros no exercício de poderes nos seus espaços marítimos conduziu à proliferação de actores que colocam ameaças à sua segurança, a partir de actividades de carácter não regulamentado (quer por parte de Estados de pesca longínqua, por intermédio das embarcações de pesca de longa distância, quer por parte de actores não estatais com ligações a redes de criminalidade transnacional organizada).

Na sua grande maioria, os espaços marítimos sob jurisdição de Estados costeiros em África caracterizam-se essencialmente pela ausência ou vazio de governação. A própria Organização da Unidade Africana e a sua sucessora União Africana seguiram uma abordagem essencialmente continentalista e territorialista à segurança. Com efeito, a dimensão marítima da segurança tem sido negligenciada pelos Estados costeiros africanos. Tal, deve-se essencialmente a factores de ordem diversa na relação directa com a natureza do exercício de soberania pelos Estados em África; salvo algumas excepções, os Estados africanos caracterizam-se por um exercício de soberania negativa, carecendo de alguns dos elementos empíricos associados ao Estado. Assim, entende-se que apesar do reconhecimento internacional e do respeito pela soberania dos Estados, o processo de formação do Estado, o seu enfraquecimento e a crise do Estado em África se traduziram numa ausência de capacidade efectiva de extensão da presença e controle da totalidade do seu território, tanto nos espaços terrestres como marítimos e aéreos.

1 Referimo-nos às diferentes trajectórias históricas da sua formação como Estados, à diversidade da sua inserção geográfica, nomeadamente em diferentes espaços marítimos (diferente extensão e consequentes problemas de jurisdição – zonas marítimas), à sua capacidade de controlo e de exercício de uma soberania plena e/ou de jurisdição sobre os mesmos, nomeadamente sobre os seus recursos, e ao diferente potencial dos mesmos enquanto geradores de disputas e de conflitos, ou promotores de cooperação.

Verifica-se uma tensão crítica gerada a partir de contrastes e diferenças de capacidade de projecção de soberania pelos Estados costeiros nos diversos espaços marítimos em que se inserem. Por um lado, há que ter em conta a ausência de governação em determinados espaços marítimos, assistindo-se a uma proliferação de actividades irregulares e ilícitas levadas a cabo tanto por actores estatais como por actores não estatais (regionais e extra-regionais), ou por ambos, em competição pela apropriação das rendas associadas a estas actividades, não raramente em coordenação e cumplicidade, num sistema denominado de neo-patrimonialista, por uns, ou prebendalista, por outros, chegando mesmo a ser caracterizado em alguns casos como uma manifestação da criminalização do Estado e/ou como resultante de uma instrumentalização política da desordem interna.

No domínio marítimo assistiu-se a um crescendo da desordem no mar, denominado por alguns de precária ou deficiente ordem no mar. Por outro lado, a dualidade de regimes que governam os espaços marítimos sob jurisdição dos Estados costeiros e o regime que governa o alto-mar (o princípio de liberdade do Alto Mar) propiciou, no entender de alguns, uma dinâmica de expansão da jurisdição dos Estados sobre o mar, por intermédio de medidas unilateralmente decididas pelos Estados costeiros com maior poder no sistema internacional. De acordo com Pureza, a Convenção de Montego Bay traduziu precisamente um compromisso de *strays and fish, i.e.*, um jogo de compensações entre os interesses estratégicos das grandes potências navais e as pretensões dos países em desenvolvimento.

As figuras do mar territorial, da zona contígua da plataforma continental e da zona económica exclusiva consagraram as 200 milhas marítimas como o marco divisório, ou a linha imaginária traçada para definir e distinguir o(s) espaço(s) marítimo(s) sob jurisdição dos Estados costeiros soberanos e o espaço marítimo comum, *i.e.*, o espaço oceânico. No entanto, no entender de Pureza, o modo desregulamentado como foi perspectivada a liberdade de alto-mar potenciou “uma dinâmica açambarcadora dos Estados no domínio marítimo”. A esta dinâmica acrescem dois factores fundamentais que constituem desafios adicionais para repensar e re-equacionar a tomada de medidas pelos Estados costeiros com fraca capacidade de projecção de soberania nos espaços marítimos sob sua jurisdição em relação aos espaços marítimos comuns. Referimo-nos, por um lado, à proliferação de actores não estatais empenhados em actividades irregulares e ilícitas que constituem ameaças à segurança dos Estados costeiros e dos seus cidadãos (tais como o tráfico ilícito de migrantes e/ou de candidatos a asilo político, o tráfico ilícito de armas de destruição massiva (ADM), o tráfico ilícito de estupefacientes e psicotrópicos e a pirataria) e, por outro lado, a sobre-exploração por embarcações de pesca de longa distância (tratando-se em diversos casos de embarcações cujo Estado pavilhão-Estado de bandeira é

tendencialmente um Estado costeiro de pesca distante extra-regional) dos recursos dos espaços marítimos comuns e/ou dos espaços marítimos sob jurisdição de Estados com fraca capacidade de projecção de soberania.

O epítome destas tensões no domínio marítimo é o caso do colapso do Estado na Somália com a conhecida sobre-exploração dos seus recursos, nomeadamente de pesca, com o depósito ilegal de lixo tóxico no(s) espaço(s) marítimo(s) sob sua jurisdição e com a intensificação da pirataria a partir de 2008.

Face aos desafios do aumento da criminalidade transnacional organizada, de sobre-exploração de recursos e/ou de potencial de disputas relativas à indefinição e ausência de delimitação de fronteiras dos espaços marítimos onde são descobertos novos recursos, em especial petrolíferos ou de gás, parte-se da premissa teórica de que o robustecimento da capacidade de projecção de soberania dos Estados-membros da CPLP sobre os espaços marítimos sob sua jurisdição requer uma abordagem regional à segurança.

Os artigos que se seguem contribuem com diversas perspectivas, por vezes oferecendo conclusões divergentes, que revelam os limites, as condicionantes e as potencialidades desta abordagem regionalista e multi-sectorial à dimensão marítima da segurança.

Os Estados-membros da CPLP nos Espaços Marítimos em que se Inserem

Com o objectivo de estimular a reflexão e o debate em torno da problemática dos Estados-membros da CPLP e a Segurança Marítima nos espaços geográficos em que se inserem, os coordenadores do presente número da NeD colocaram uma série de questões que foram alvo de análise e reflexão crítica por parte de um conjunto de autores, oferecendo perspectivas dos estudos de caso de Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Portugal e São Tomé e Príncipe, no âmbito das Conferências supra-citadas. A concentração no presente número de um leque de artigos com enfoque sob o espaço marítimo comum do Atlântico e, em particular do Atlântico Sul, não pretende privilegiar este espaço oceânico em detrimento de outros espaços marítimos comuns em que os Estados-membros da CPLP se inserem. A selecção justifica-se com base na determinação deste conjunto de autores em continuarem o diálogo iniciado nas referidas Conferências, mediante a transformação das suas comunicações nos artigos publicados neste número temático.

Um primeiro grupo de autores oferece-nos uma pluralidade de perspectivas que convergem na análise da dimensão marítima da segurança no Atlântico e no

Atlântico Sul, a saber: Loureiro dos Santos, Barbosa Guerra, Augusto Nascimento, Carmen Fonseca e Jorge Lourenço. Os autores identificam e analisam os mecanismos e as modalidades (ou a sua inexistência ou incipiência) nas arenas políticas nacional, regional, continental e global face aos desafios em termos de segurança marítima, convergindo aqueles na análise dos principais desafios, oportunidades, vulnerabilidades, riscos e ameaças, no pós-Guerra Fria e, em particular, na era do pós 11 de Setembro de 2001, como central para a compreensão dos diferentes casos.

A reflexão acerca da era actual das relações internacionais e dos desafios geo-políticos e geo-estratégicos que as potências emergentes colocam à superpotência no pós-Guerra Fria servem de enquadramento para estruturar a análise das dinâmicas de segurança regional e global e das suas ramificações no domínio marítimo. Tal é salientado por Loureiro dos Santos que identifica “cinco ilhas de poder”, designadamente EUA, China, Rússia, Índia e Brasil, sublinhando que o período actual é de transição para uma fase em que cada um daqueles Estados se formará enquanto eixo central, em torno do qual se estabelecerão zonas de influência de natureza regional.

Loureiro dos Santos, Carmen Fonseca e Wilson Guerra diferem nos eixos centrais propulsores de um sistema multilateral de segurança próprio para o Atlântico Sul. Loureiro dos Santos defende a necessidade de criar uma arquitectura de segurança para o Atlântico Médio e Sul, numa eventual parceria com a NATO. Para tal, considera redutora a perspectiva que se centra apenas na Organização dos Estados Americanos (OEA), assinalando a importância de incluir os países das duas margens do Atlântico Sul, incluindo a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-americano. No entender do autor, o eixo Lisboa-Brasília, a par e em complementaridade com a arquitectura de segurança para o Atlântico Norte no quadro da NATO, centrado no eixo Lisboa-Washington, poderia desempenhar um papel de “abertura”. Carmen Fonseca sublinha que o ressurgimento do interesse do Brasil pelo Atlântico Sul deve ser compreendido à luz da estratégia brasileira de diversificação de parcerias e de relações comerciais, identificando dois eixos centrais: Brasília-Pretória e Brasília-Washington. Por seu lado, Wilson Guerra sublinha a centralidade do desenvolvimento de um esforço marítimo colectivo no quadro da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que engloba países das duas margens.

Este último autor reconhece, no entanto, que na era actual se assistiu a “um deslocamento do centro de gravidade do Atlântico para o Pacífico”. Esta é uma divergência fundamental com a tese de Loureiro dos Santos que aponta uma transição para diversas zonas de influência regional, precisamente cinco, incluindo a superpotência e as potências emergentes. Se adicionarmos perspectivas de autores

externos ao volume, há que considerar igualmente a centralidade do Oceano Índico no século XXI.

Augusto Nascimento, por seu turno, defende que a sub-região do Golfo da Guiné se encontra na encruzilhada de “pulsões hegemónicas” de potências regionais – Angola e Nigéria –, e de disputa enquanto zona de influência entre os EUA e a China, sendo igualmente disputada pela UE e Brasil e, previsivelmente, pela Índia. Com efeito, de acordo com o autor, a esta caracterização não é alheio o potencial da região em se tornar a segunda região petrolífera do mundo. O autor argumenta que, de certa forma, a abordagem regionalista à segurança no Golfo da Guiné foi propulsionada por indução externa, sendo essencial não descurar a arena política interna dos Estados da sub-região em prol de uma excessiva concentração na concertação multilateral, introduzindo a hipótese de a mesma poder ser manipulada para conter e camuflar conflitos internos.

Um segundo conjunto de artigos centra-se na dimensão marítima da segurança nomeadamente a partir da análise da relação de dois tipos de actores com o Mar: de um Estado e de uma Organização Internacional (Inter-governamental). Augusto Nascimento reflecte acerca da trajectória da relação de São Tomé e Príncipe com o Mar; Carmen Fonseca persegue igualmente este objectivo em relação ao Brasil, enquanto Luís Bernardino e Jorge Lourenço o fazem relativamente à CPLP. No caso dos artigos sobre a CPLP, enquanto o primeiro analisa a estratégia da CPLP para os Oceanos, à luz de oito vectores de cooperação no domínio marítimo, o segundo centra a sua reflexão nas complementaridades e comunalidades entre os Estados-membros da CPLP para fazerem face a ameaças e desafios no domínio marítimo.

Este leque de artigos permite reflectir, por um lado, acerca da tensão central entre a “magnitude dos desafios” e a exiguidade dos meios no âmbito do esforço individual de um Estado e, por outro lado, acerca dos contrangimentos e potencialidades à articulação de um esforço colectivo marítimo no plano multilateral, designadamente no contexto das Organizações Internacionais Regionais e/ou da CPLP.

O artigo de Augusto Nascimento oferece um contributo fundamental por desafiar a assumpção eminentemente Eurocêntrica de que todos os Estados são semelhantes. Luís Bernardino sublinha que existe uma contradição entre a importância geo-estratégica dos mares e a exiguidade da componente naval nas dinâmicas de cooperação bilateral e multilateral entre Estados. Neste sentido, é de assinalar que o reconhecimento da importância geo-estratégica dos mares só pode ser compreendido à luz da trajectória da relação dos Estados costeiros com os espaços marítimos sob sua jurisdição. Os artigos de Augusto Nascimento e de Carmen Fonseca merecem particular destaque pelo seu contributo em termos da nossa compreensão da relação de São Tomé e Príncipe e do Brasil, respectivamente, *vis-à-vis* o Mar.

Apesar das diferentes inserções geográficas de São Tomé e Príncipe e do Brasil, a natureza arquipelágica do primeiro e a continentalidade do segundo, a par com o contraste das suas dimensões e a disparidade dos meios, é interessante compreender através dos artigos de Augusto Nascimento, de Wilson Guerra e de Carmen Fonseca que o reconhecimento geo-estratégico da importância do domínio marítimo se efectuou apenas na sequência da descoberta de recursos petrolíferos nos espaços marítimos sob jurisdição destes Estados.

Dada a magnitude dos desafios e a disparidade dos meios entre os Estados importa perguntar quem influencia e define a prioridade das questões e dos assuntos relativos ao domínio marítimo que são inseridos na agenda internacional? A título ilustrativo, Augusto Nascimento lembra que se estimam perdas em pesca ilegal, no continente africano, na ordem de um bilião de dólares. O fim destas perdas permitiria um aumento do Produto Nacional Bruto entre os 3% e os 9%. As perdas em termos de pesca ilegal não são alvo do mesmo grau de atenção, nem de medidas que outras perdas recebem, nomeadamente as associadas à intensificação da pirataria para obtenção de recompensas pela captura de embarcações (no caso da Bacia da Somália e do Golfo de Aden), ou para apropriação ilegítima de recursos valiosos, nomeadamente petrolíferos (no caso do Golfo da Guiné).

Em termos de contributos para a reflexão sobre a dimensão marítima da segurança, importa sublinhar a centralidade de algumas questões que emergiram dos artigos publicados:

- a) o papel e os fins dos diversos actores intervenientes nos espaços marítimos africanos;
- b) em que medida a apropriação ilegítima de recursos está relacionada com fins políticos ou outros;
- c) quais as implicações de uma abordagem regional à dimensão marítima da segurança em termos da tensão entre a ordem internacional e uma sociedade internacional mais justa para os cidadãos dos Estados-membros da CPLP.

Mais do que respostas, este número coloca questões que oferecem uma pluralidade de ângulos de análise. O nosso objectivo ficará cumprido se essa pluralidade permitir visitar e re-equacionar questões e explorar novos percursos de compreensão.