

São Tomé e Príncipe e os Desafios da Segurança Marítima no Golfo da Guiné*

Augusto Nascimento

Investigador do Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa. Colaborador do CEA-ISCTE/IUL e CEAUIP

Resumo

É escusado encarecer a importância estratégica do mar para São Tomé e Príncipe. Alguns dos seus desígnios de política externa desenham-se a partir de uma imaginada valia estratégica da sua posição no Golfo da Guiné. Porém, essa valia também depende muito da estabilidade política e, daí, da segurança marítima numa região, onde os arquipélagos – São Tomé e Príncipe e a parte insular da Guiné Equatorial – traçam uma bissectriz, porventura também no plano político.

Falar da segurança marítima significa abordar, não só a segurança da navegação – a preocupação do presente –, mas também a criação de um espaço, cuja segurança começa em terra, mais precisamente na estabilidade política dos países e, como alegadamente se pretende, na construção e operacionalização de políticas de protecção recíproca, como, por exemplo, as alegadamente perseguidas pela Comissão do Golfo.

No quadro político actual e, mais especificamente, no âmbito do papel do arquipélago na sub-região, a relação de São Tomé e Príncipe com o espaço marítimo (e com os países fronteirizos) sugere nova equação, desta feita no quadro da pretendida composição de interesses na região. O país está preparado para este novo cenário geopolítico?

Como em outros domínios, dir-se-ia que não, o que, ainda assim, não lhe retira potencial importância e protagonismo. Justamente, a importância e o protagonismo requerem uma reflexão aprofundada sobre as várias questões da segurança marítima como esteio crucial das suas relações externas com a região.

Abstract

São Tome and Príncipe and the Challenges of Maritime Security in the Gulf of Guinea

We need not to exaggerate the strategic importance of the sea to São Tomé and Príncipe. Part of its foreign policy plans are drawn from an imaginary value of its strategic position in the Gulf of Guinea. However, this value depends on the regional political stability and, hence, on maritime security issues in the region.

When we analyse maritime security we must address not only the security of the lines of communication, but also the creation of a safe political space. This security starts in the mainland (proper), more precisely through the political stability of countries with the construction and operation of policies of mutual security, as the ones, for example, allegedly persecuted by the Gulf Commission.

In the current political framework and, more specifically, when we look at the role of the archipelago in the sub-region, the relationship of São Tome and Príncipe with the maritime (and bordering countries) suggests a new equation under a merged process of common interests. Is the country ready for this new geopolitical scenario?

As in other areas, we argue that the country is not ready. However, that still does not diminish its strategic potential. The importance and role of the archipelago requires a deep reflection on the multiple issues of maritime security as a crucial pillar of its foreign relations within the region.

* Comunicação apresentada na Conferência Internacional “África e o Mar no Século XXI: Uma Perspectiva Comparativa de Tendências e Desafios no Mediterrâneo, no Índico e no Atlântico” realizada em 27-28 de Maio 2010, ISCTE/IUL, Auditório Afonso de Barros.

A Pobreza de Meios e a Magnitude dos Desafios

Em 2006 a embarcação são-tomense *Marisol*, em viagem do Príncipe para São Tomé, naufragou. Uma bomba de extracção de água deixou de funcionar e, já à vista de terra, os 40 passageiros e os seis tripulantes foram salvos por um cargueiro que navegava na zona. Como em casos anteriores, uma embarcação talhada para a pesca era usada no transporte de pessoas e de carga. Talvez por razões similares, já tinham naufragado pelo menos quatro embarcações destas em viagens entre as ilhas ou entre o arquipélago e o Gabão. Entre elas, a *Bambazelê*, que, a 11 de Maio de 2002, naufragou depois de sair de Libreville com 40 pessoas a bordo, quando a sua capacidade era de 15. No caso da *Marisol*, o mestre chamou a Capitania dos Portos, mas, como disse, de nada servia pois esta não tinha rádio. E, quando tivesse rádio, decerto não teria embarcação para prestar socorro.

Em Setembro de 2008, naufragou o navio *Thérèse* saído de São Tomé para o Príncipe. *Só nos resta rezar*, terá dito a ministra da Defesa, Elsa Pinto, quando tomou conhecimento do naufrágio do barco, que, aparentemente, zarpara para o Príncipe sobrelotado. Sem meios, as autoridades solicitaram aos navios que estavam na área o auxílio no salvamento. Pereceram 14 pessoas, tendo-se salvo mais de três dezenas. A guarda costeira recorreu a um navio privado. Este facto adquiriu importância política e simbólica e levou o governo à aquisição de um barco, denominado *Príncipe*, para efectuar o transporte de pessoas e bens entre as duas ilhas¹.

Já em 2010, os tripulantes do navio cabo-verdiano *Micau* (ou *Micao*) acusaram as autoridades são-tomenses de responsabilidade pelo afundamento do navio, a cerca de 2 km da costa, após andar dias à desgovernada à vista de terra. O navio transportava arroz. Segundo depoimento dos supracitados tripulantes, prestado já em Cabo Verde, a Capitania dos Portos de São Tomé ter-lhes-ia negado o auxílio do rebocador sob a alegação de este estar avariado, quando, todavia, eles o viam a operar. Ainda de acordo com esses cabo-verdianos, o não atendimento do pedido de socorro derivava de estar a decorrer o período eleitoral e de o responsável da Capitania dos Portos pertencer a um partido avesso ao governo (RTP África, 2010).

A sucessão de incidentes indicia o grau de complexidade e de dificuldades da implementação de desígnios políticos no arquipélago. Tal vai ao arrepio da

1 Como em casos precedentes, a embarcação *Príncipe*, adquirida em 2009, já conheceu várias peripécias, entre elas, a travessia à deriva da baía da cidade de São Tomé devido a um temporal na noite de 11 para 12 de Março, de que resultaram danos na embarcação, dias depois de esta ter sido sujeita a reparações (Correio da Semana, 20 de Março, 5 e 7). O governo saído das eleições de 2010, chefiado por Patrice Trovoada, resolveu colocar a embarcação à venda.

(imaginada) importância estratégica da posição de São Tomé e Príncipe, aventada para, por exemplo, se angariar financiamento e parceiros para a construção de um porto de águas profundas, com o que São Tomé passaria a ser uma plataforma de oferta de serviços à região. Em consonância com a sua relevância para estes desígnios políticos, o mar deveria ser uma prioridade. Mas, num país a braços com inúmeras dificuldades e carências, não tem sido². A que outras circunstâncias, que não à pobreza de meios, se deve atribuir a falta de consciência da valia do mar e, daí, as eventuais perdas do país?³

Na verdade, a asserção (para alguns, ociosa, para outros, inconsequente) sobre o carácter estratégico do arquipélago convive com a magnitude dos desafios relacionados com a importância do mar. Decerto devido a factores históricos, políticos e institucionais, a relevância do mar permanece por equacionar, passo indispensável para providenciar soluções e recursos. Por exemplo, aparte as questões mais específicas, como as do registo do mar territorial e da publicitação e reconhecimento das fronteiras marítimas, quais os desafios do arquipélago no tocante à segurança marítima?⁴ Que doutrina prevalece em relação ao mar? E qual o sentido de uma tal questão quando assumidamente o arquipélago não dispõe de quaisquer meios para, por exemplo, fazer cumprir procedimentos regulamentares sobre navegação⁵ ou, sequer, para tentar socorrer naufragos.

Seja como for, para o arquipélago, a noção de segurança marítima implicará forçosamente uma visão holística da segurança na região, de forma alguma

2 Por exemplo, mais do que as questões do mar ou da segurança marítima, têm sido as da segurança alimentar que têm prendido a atenção da governação e, algo a reboque, da sociedade são-tomense, um facto compreensível em tempo de recomposição da estrutura da propriedade fundiária e depois de anos de fome e de privações inimagináveis à data da independência.

3 A comparação com a propalada “segurança alimentar” é ilustrativa. Recentemente, governos e “sociedade civil” vêm pugnano pelo objectivo da “segurança alimentar”. Este objectivo, que não mexe com hierarquias nem com privilégios, faz-se do empenho dos cidadãos. Já a “segurança marítima” implica não só políticas pensadas, como também lidar com interesses privados avessos à equidade social. Arriscaremos dizer que será mais fácil o arquipélago participar nos esforços de promoção de segurança marítima no alto mar – por exemplo, através da participação com homens em missões militares – do que aplicar sem tergiversações políticas de protecção marítima na *terra*. Porém, tal tibieza tem custos políticos, entre eles, o de inibir a consciencialização da valia do mar e de políticas atinentes à promoção da coesão social e do relacionamento externo. Também tem custos económicos, na medida em que a depredação da orla marítima inviabiliza projectos qualificados de turismo.

4 De momento, a preservação da soberania não parece um problema, dada a aceitação internacional do desenho político existente. Diferentemente do sucedido outrora – quer em séculos mais remotos, quer já no pós-independência –, o mar não surge como um horizonte de ameaças.

5 Até agora foi no domínio da segurança de navegação que ocorreram os sinistros e as perdas de maior monta – vários naufrágios –, decerto motivados pelas carências materiais, mas, sobretudo, pela tendência para procedimentos em desrespeito dos normativos sobre navegação.

cingida a uma perspectiva de segurança exclusivamente militar, a que se tende a reduzir as abordagens da insegurança e da prevenção e gestão dos conflitos na zona. Aliás, o nódulo das decisões situa-se no nível político, mais concretamente no das relações com os Estados vizinhos. Ainda persiste o rasto de uma visão soberanista, avivada pela percepção da fragilidade das capacidades próprias e pelo desequilíbrio das relações bilaterais. Diga-se, há anos, o apoio de Angola compensava as fragilidades. Agora, essa preocupação soberanista, a que se tende a ligar a da segurança marítima, move-se no sentido de procurar outros apoios, nomeadamente o dos EUA.

Por causa da assimetria de forças na região e dos relacionamentos bilaterais, o arquipélago deverá ser o mais interessado na promoção da concertação regional, que, para além de objectivos mais imediatos, enraíze como valores a protecção recíproca e o respeito pela soberania. Sobre essa concertação política – decorrente de opções de política externa que, sem embargo da prudente e necessária flexibilidade, deveriam assentar em horizontes a prazo –, não existe debate local. Por isso, também não se desenha uma consciência nítida das ameaças à segurança marítima⁶. Como noutros domínios da vida colectiva, prevalece uma disjunção política e social entre governantes e governados, a qual torna ineficazes as instituições e, por isso, desmesuradas as tarefas.

Esta comunicação pretende ser uma abordagem preliminar dos condicionalismos da relação de São Tomé e Príncipe com o mar e da interacção com os países vizinhos. Para esse objectivo, ensaiaremos ponderar conjuntamente dados consabidos relativos à situação na região do Golfo⁷ e os da evolução política no arquipélago.

A (Complexa) Noção de Segurança Marítima no Arquipélago

Se a consciência marítima de um povo faz parte do seu poder marítimo, vale a pena perscrutar o lastro histórico das atitudes dos são-tomenses em relação ao mar e, nessa medida, em relação ao mundo.

Provavelmente fruto do plasma cultural da relação de distância com o mar, após a independência, este foi encarado como mais um recurso económico para a

6 Essa concertação é obrigatória, por exemplo, para lidar com os efeitos da poluição que se estendem para além das áreas de jurisdição dos Estados e cujos efeitos, porque indeterminados, dificultam a promoção de acções de reparação e de compensação por eventuais danos.

7 Reconhecendo, embora, a pertinência da noção de Golfo exposta por Oliveira (2006), focaremos o Golfo do ponto de vista da história recente do arquipélago, realçando, nomeadamente, os laços com Angola e a Nigéria.

subsistência, um reservatório para a actividade piscatória⁸, e, acima de tudo, como uma ameaça. Obviamente, a ameaça tinha a ver com as pronunciadas divergências políticas com os Estados vizinhos, mormente com o Gabão. Não vale a pena enfatizar esse substrato cultural, nem sequer os efeitos de uma política de fechamento prosseguida após a independência. Apenas se referem tais dados para dar nota de que a percepção da premência da segurança marítima é recente no arquipélago. Ela é posterior à “descoberta” do petróleo *offshore*, que, passando a modelar a política interna, suscitou a reactivação dos laços com os países da costa próxima, a Norte e a Este.

A despeito do lastro histórico, as dificuldades de definir uma noção de segurança marítima, desígnio a que chegam os vários países do entorno do arquipélago, e de tornar operativos meios e procedimentos atinentes à sua implementação têm menos a ver com o facto de ser uma preocupação recente do que com os escolhos políticos e institucionais no arquipélago, escolhos por certo mais constrangedores do que as dificuldades materiais. Como delinear uma política de segurança marítima e de preservação do ambiente quando, por exemplo, a política do petróleo se pauta por uma relativa opacidade?

Ao arquipélago, cumprirá encarar a segurança marítima numa perspectiva multidimensional. Por exemplo, apesar da relativamente diminuta importância atribuída até há anos às questões ecológicas, eventuais danos ambientais poderão ser, senão irreversíveis, ao menos irreparáveis por lapsos temporais relevantes para a delineação de políticas e para o desenvolvimento económico. Concretamente, poderão afectar o turismo e outras actividades socialmente cruciais. Portanto, se parece fazer caminho a percepção da valia do meio ambiente enquanto variável da segurança marítima, também sucede que ainda escasseia o enquadramento jurídico adequado e, sobretudo, o amparo de mecanismos de polícia eficazes na protecção ambiental do mar e da orla marítima.

Direito dos cidadãos, a protecção estatal do ambiente está prevista constitucionalmente desde 1990. Mas foi pensada para o mar? Por ora, os danos económicos decorrentes da ausência de uma política de segurança e de protecção marítima

8 Até então, a pesca era praticada por um grupo diferenciado e socialmente desvalorizado, os Angolares. Com a independência, encetaram-se projectos de pesca industrial, mas, ao cabo de poucos anos, tais intentos tinham falido. Até hoje, a pesca mantém-se como uma actividade familiar e artesanal, levada a cabo pelos Angolares.

O mar é fundamental para a subsistência da população e para o desenvolvimento económico de São Tomé e Príncipe. No plano alimentar, a maior parte das proteínas consumidas no país provém dos recursos piscícolas, a que acresce a potencial valia económica da exportação de pescado. Logo, importa proteger as espécies e combater a pesca ilegal.

restringir-se-ão à eventual sucção indevida de recursos haliêuticos. Mas importa prospectivá-los em função do que se crê vir a ser a importância económica da região, mormente enquanto fornecedora de recursos energéticos às economias capitalistas e às emergentes.

Actualmente, alguns dos desígnios de política externa do arquipélago já se desenham a partir de uma imaginada valia da posição estratégica⁹, a confirmar com a construção de um porto de águas profundas e com a subsequente economia de serviços nele ancorada. Aparentemente, no prospectivo cenário económico, uma variável não parece devidamente equacionada, a saber, a da dependência desse cenário relativamente à segurança na região.

A ideia de uma valia estratégica implica uma vantagem rendosa, que, por regra, surge assinalada apenas na sua vertente económica. Ora, dependente da relação com o mar, materializada, por exemplo, na prestação de serviços, a valia da posição estratégica também depende muito da estabilidade política na região e, daí, da segurança marítima numa região convexa e onde os arquipélagos – o de São Tomé e Príncipe e o da Guiné Equatorial – traçam uma bissetriz geográfica e, porventura, política. Precisamente, São Tomé e Príncipe poderá pretender desempenhar algum papel também no plano político, para o que se demanda, entre outros requisitos, a pacificação social dentro de portas e competências reconhecidas no domínio da gestão do mar.

A relação do arquipélago com o mar merece um enquadramento no âmbito da pretendida composição de interesses na região. O país está preparado para o novo (e mutante) quadro geopolítico? Como em muitos domínios, dir-se-ia que não, o que, ainda assim, não lhe retira nem importância nem hipóteses de protagonismo. Todavia, para isso importa perguntar qual é, a nível local, a consciência política e social sobre as várias matérias referentes à segurança marítima¹⁰. Se tal consciência

9 Cumpre apontar o abastardamento do termo “estratégica”. Para além das reviravoltas diplomáticas, sucessivos governos qualificam as suas parcerias, que não necessariamente do Estado são-tomense, de “estratégicas”, um rótulo o mais das vezes sem conteúdo ou projecto e que, insinuando um imperativo maior ou vantagens indescritíveis, tem por consequência imediata a subtracção ao escrutínio público das opções de política externa.

Referida à posição do arquipélago, a valia estratégica constrói-se. Esta assentará, não só nos possíveis empreendimentos económicos, mas também na prevenção da conflituosidade interna, no fortalecimento institucional, na promoção da coesão política social e na (correlata) capacidade de afirmação de uma utilidade que convirá não ser estritamente económica, antes também política e, desejavelmente, desdobrada noutros planos como, por exemplo, o científico. Para o arquipélago, trata-se de um caminho a encetar.

10 A consciência social constitui-se como um dique contra as agressões ambientais. Por exemplo, sem uma forte consciência relativamente à necessária preservação da zona costeira, avulta a dificuldade de tomar medidas efectivas para a respectiva protecção, mormente quando esta

também decorre do desempenho institucional, a actual situação do arquipélago obrigará os políticos a uma reflexão aprofundada sobre as questões da segurança marítima como um esteio crucial das relações externas de São Tomé e Príncipe com a região.

No arquipélago, aprovaram-se alguns instrumentos legislativos relativos à protecção marítima. Em Fevereiro de 2007, o parlamento aprovou a lei da segurança marítima e de prevenção contra a poluição do mar. Embora se possa entrever a indução externa¹¹, não se diminui a importância deste normativo jurídico. Todavia, outros passos concretos revelam-se mais difíceis, dadas as inércias institucionais e uma visão imediatista da acção política.

Na falta de meios materiais, importará ao arquipélago conhecer os problemas, fazer escolhas, projectar apostas políticas futuras relativas ao mar e, constituir-se, tanto quanto possível, como parte das soluções para os problemas da segurança marítima na região, na esteira, aliás, dos entendimentos políticos sobre a delimitação das fronteiras marítimas e moldes de exploração petrolífera.

A História Recente e a Reconstrução do Relacionamento com os Vizinhos

Como se disse, após a independência, persistiu uma visão soberanista centrada na terra, de resto, assaz comum no continente. Não obstante se imputar ao colonialismo o isolamento do arquipélago, essa imputação, grosso modo verdadeira, omite que o regime de partido único (1975-1990) replicou o isolamento, com o que se vincou o alheamento do país face ao mar. A despeito da condição arquipelágica, historicamente a relação com o mar era distante e consonante com o primado que, em África, se atribuía à continentalidade em detrimento da relação com o mar, quiçá

briga com interesses de figuras localmente proeminentes. Na circunstância, a orla marítima já está posta em causa pela privatização dos terrenos adjacentes e, na prática, da própria orla. Para além de obstar à gestão de eventuais projectos económicos e da colisão com a autoridade pública sobre a zona, tal privatização desses terrenos tem consequências sociais danosas. A anunciada intenção do anterior primeiro-ministro de reparar os danos, se necessário contra interesses poderosos (Correio da Semana, 13 de Junho de 2009: 3), ficou por isso mesmo. Ora, sem uma política equitativa, a possibilidade de engajar as populações num compromisso com desígnios políticos, mormente em matéria de protecção e segurança marítima, são mínimas.

11 Há anos, o Instituto Marítimo Internacional solicitou ao Estado são-tomense medidas para controlar os navios a navegar com a sua bandeira. Ascendiam a centenas as embarcações a operar no mundo com bandeira são-tomense, conquanto o país não possuísse um navio para ligar as duas ilhas. A maioria das embarcações com bandeira são-tomense não teria documentação apropriada e, muitas vezes, transportaria cargas ilícitas.

devido a uma visão soberanista muito determinada pelos contornos do colonialismo usurário dos homens e espoliador das terras.

A independência em plena Guerra Fria não ajudou a uma visão mais pragmática e aberta. No arquipélago, falava-se do perigo de agressões externas, pelo que o mar era alvo de vigilância em rondas militares diárias, na realidade, só inteligíveis enquanto contenção das dissensões internas pela presença ostensiva do aparelho militar no quotidiano da cidade. Tais actuações acentuavam a disjunção relativamente ao mar, deixado para os Angolares sobre quem pesava um lastro de desqualificação social¹². Quando as citadas rotinas militares já tinham caído em desuso, sobreveio, em Março de 1988, “o golpe das canoas”. Apesar de pateticamente organizada, esta tentativa lembrou as possibilidades de ameaças providas do mar. Em todo o caso, dada a pobreza de meios militares – compensada pela presença das FAPLA nas ilhas –, e tal como num passado histórico mais remoto, a soberania dependia menos das possibilidades efectivas de defesa do que de acertos diplomáticos, mais eficazes na remoção de ameaças que foram empoladas para efeitos de arregimentação dos são-tomenses. Fosse como fosse, a transição para a democracia representativa no início da década de 1990, a normalização de relações com o Gabão e a distensão política propiciada pelo esbater do afrontamento resultante do fim da colisão dos blocos mundiais arredaram as ameaças, pelo menos, num horizonte político concebível.

Como se disse, a intensificação da relação com o mar proveio da “descoberta” do petróleo. De caminho, o arquipélago reatou a relação com os países vizinhos, com destaque para a Nigéria e a Guiné Equatorial. Quer com estes países, quer com o Gabão, o arquipélago teve de traçar as suas fronteiras marítimas e, com a Nigéria, de chegar a uma composição de interesses que, de uma perspectiva pragmática, aparenta ter sido bem gizada.

Paralelamente aos relacionamentos bilaterais, teceu-se um quadro multilateral de cooperação pressupostamente apostado na protecção comum que, no plano da segurança marítima, se espera que redunde na segurança para quem circula, assim como na preservação dos recursos dos vários países e na prevenção de danos ambientais.

12 Sucintamente, os Angolares formaram um grupo minoritário durante largo tempo subtraído à soberania colonial, tendo-se constituído como um grupo diferenciado e desqualificado entre a população local. Os Angolares cultivaram uma relação próxima com o mar, dedicando-se à pesca artesanal. Apesar dos esforços de integração social no pós-independência, que passaram pela mobilidade social e pela censura de formas explícitas de discriminação, as distinções não se apagaram completamente. Diferentemente dos “filhos da terra”, parte dos Angolares continua a manter uma vida ligada ao mar.

O “Amparo” Angolano e o “Parceiro” Nigeriano

A história da pós-independência tem sido a de oscilações no tocante à amarração a que se acolhe o arquipélago na região.

Por causa de laços históricos, mormente os entretecidos no processo de libertação nacional, Angola firmou-se como principal esteio da independência do arquipélago. A citada mudança política para a democracia representativa arredou as FAPLA do arquipélago em 1991. Para além da diversificação dos laços bilaterais sucedânea a essa alteração de regime, dada a alternância dos partidos no poder, a política externa tem-se pautado por oscilações sobre as quais se inscreve uma tendência para a diminuição da ascendência angolana.

É perceptível a influência de Angola junto do Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP). Porém, a ascendência angolana sobre o arquipélago tende a diminuir, quer por ter deixado de ser quase exclusiva, quer pelos solavancos na política externa que se distancia de uma política de Estado¹³. Não obstante as promessas eleitorais da observância dos compromissos internacionais, o governo saído das eleições de Agosto de 2010, da Aliança Democrática Independente, parece querer diversificar os parceiros externos, amputando a importância dos parceiros que o anterior governo, do MLSTP, considerava estratégicos, Portugal e, no que nos importa, Angola.

Com uma forte capacidade de projecção externa, Angola pode substituir a Nigéria enquanto interlocutor dos EUA e líder na região. Independentemente do juízo que se faça sobre a evolução interna, pautada nos últimos anos pela atenuação da disrupção social e política, Angola é, no plano externo, um Estado forte, com capacidade de projecção das suas forças armadas e, decerto, aspira a um papel liderante na região. Independentemente das propensões dos seus governantes, São Tomé e Príncipe não pode ignorar um tal cenário. Mesmo se, entretentes, o arquipélago arranhou outro parceiro.

Anos após a “descoberta” do petróleo, em 2001 o país acordou com a Nigéria a delimitação de uma Zona de Desenvolvimento Conjunto (ZDC), uma solução razoável para a constrangedora assimetria de capacidades dos dois países. Tal

13 Não podemos deixar de admitir a prevalência de laços com Angola que passam pela informalidade e pela sua influência para além dos solavancos na política externa são-tomense, evidentemente, também pautada pelo pragmatismo ou por considerações de carácter político. Decerto, também por isso, o governo liderado por Patrice Trovoada, não muito distante de Angola, deliberou atribuir a gestão e exploração do porto e do aeroporto de São Tomé à Sonangol. Diferentemente, o que parece constituir uma política de Estado é o relacionamento com Taiwan, do qual São Tomé e Príncipe tem retirado bastantes dividendos de ordem material e social.

compromisso político acompanha acordos relativos à exploração petrolífera que têm sido considerados gravosos para o arquipélago, tendo sido objecto de renegociação. A outro nível, o compromisso com a Nigéria suscitou a questão da segurança na ZDC. Tem sido aventada a criação de uma força militar única para patrulhar a ZDC, objectivo para que o arquipélago não dispunha de meios. Em finais de 2009 surgiram várias notícias sobre a criação de uma comissão militar e, daí, de uma força conjunta para patrulhamento da ZDC. Todavia, o então primeiro-ministro, Rafael Branco, desmentiu a criação dessa comissão conjunta, antepondo a adopção de uma “perspectiva sub-regional” e os custos de uma tal opção. Independentemente das incertezas a respeito dessa força conjunta, de momento, a contribuição do arquipélago não poderá ser senão residual. Para já, a constituição deste corpo, aventada com ou sem fundamento, ficou a meio caminho. Se existe, o zelo pela segurança na ZDC está a cargo da Nigéria.

Porventura mais relevante, a parceria com a Nigéria, firmada aquando do acordo sobre a ZDC, também poderá equivaler, de algum modo, à importação dos seus problemas, a saber, os decorrentes do crescendo do fundamentalismo islâmico, da conflituosidade política étnico-religiosa somada às tensões regionais e, ainda, das práticas de roubo de petróleo. Embora sem arredar as petrolíferas da região, a turbulência causada pela militância separatista do delta do Níger pesa sobre a produção petrolífera, obrigando à ponderação dos moldes da sua actividade, assim como sobre a distribuição dos benefícios sociais.

A citada parceria poderá constranger São Tomé e Príncipe ao alinhamento com as posições do poder na Nigéria, cuja propensão será a de comprometer os países da região na luta contra os seus opositores internos, facto evidenciado na responsabilização dos citados separatistas do delta do Níger pela tentativa de golpe na Guiné Equatorial, acusação prontamente negada pelos implicados. Aliás, aquela poderá ser a tentação de vários governos, menos predispostos a procurar soluções duradouras para os problemas sociais e políticos do que as intervenções de força para tentar reparar as fissuras na sua autoridade. Embora as dimensões mais abertamente conflituais e danosas para a segurança marítima não tenham assomado no horizonte, o arquipélago encontrar-se-á comprometido para apoiar, ao menos tacitamente, medidas de força contra actos qualificados de pirataria ou de sabotagem¹⁴.

Da instabilidade política, de insurgências e, por conseguinte, da menor protecção marítima certamente advirão consequências negativas em termos económicos e de

14 Cf. http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5gqqqjAQBvIoolDI2zx0jtZQ_m1A, (acesso: 18 de Novembro de 2010).

segurança para o arquipélago. Na realidade, do entorno geográfico não se pode esperar apenas oportunidades económicas, antes cumpre pensar na importação de dinâmicas conflituais ou, por exemplo, de problemas ambientais.

Em termos de segurança marítima, a situação ideal para o arquipélago será a da pacificação social e da estabilidade política e institucional na zona. Pode São Tomé e Príncipe contribuir para promover tal ambiente e, até, para a resolução de eventuais conflitos?

Da Concertação Bilateral à Multilateral: da Prevenção de Conflitos às Soluções Partilhadas

Durante anos, a segurança foi centrada no continente e, diríamos, nas rivalidades entre os Estados. Vem-se abandonando tal perspectiva, mas ainda escasseará a capacidade de olhar o mar como uma fronteira móvel que, mais do que separar, agrega as várias entidades políticas.

Sintoma das dificuldades, é rala a capacidade de transpor para as práticas políticas as convenções internacionais subscritas pelos vários países. De alguma forma, a multiforme indução externa – seja o crescendo de conflitos em países vizinhos, sejam as solicitações no respeitante à segurança, por exemplo, dos EUA – veio suscitar a concertação dos países da região do Golfo.

O crescendo de pirataria na costa oriental de África desviou o olhar da situação no Golfo que, já em inícios do presente século, se afigurava preocupante. Por exemplo, entre 2002 e 2004, os incidentes de pirataria ou actos ilegais no Golfo da Guiné eram em maior número do que na restante África (Gilpin, 2007). Será ocioso enumerar as consequências de um tal cenário, entre elas, o menor volume de investimentos estrangeiros, mormente nas áreas de turismo e de pescas, o aumento dos custos dos prémios de seguros e, no limite, eventuais estrangulamentos económicos.

Na realidade, em virtude da natureza das actividades económicas extrovertidas e *offshore*, os mencionados actos de pirataria poderão ter um impacto mais gravoso na vida das populações do que na dos Estados. É por esta razão que as petrolíferas, anos a fio sem compromissos com a vida em terra, continuam a operar na região (Oliveira, 2006). Todavia, o ónus político da assimetria económica da instabilidade política e social pode tornar-se economicamente insuportável e politicamente danoso.

É dito, o número de ataques – similar ao registado na costa oriental em águas nigerianas – a navios mercantes está subestimado, porquanto os armadores não reportam todos os incidentes para não arcarem com prejuízos maiores com a

tramitação judicial. O *modus operandi* no Golfo da Guiné é considerado diverso do observável na costa oriental de África. Os ataques, na sua maioria perpetrados nos portos ou em águas territoriais, visam roubar e, sem a pretensão de fazer reféns, os atacantes não hesitam em maltratar ou assassinar as tripulações.

Em razão, quer do avultado montante das receitas oriundas do movimento petrolífero, quer da relativa facilidade com que se podem desenhar acções violentas contra cargueiros e petroleiros, a questão da segurança marítima põe-se com extrema acuidade para os países de uma região de elevado potencial económico. Só a Nigéria perderá pelo menos 1,5 biliões de dólares por ano em cargas de petróleo bruto roubado¹⁵. Mas seria erróneo sopesar apenas os danos imediatos nas actividades económicas de maior visibilidade. Afora estas implicações, as possibilidades de actos de pirataria podem, por si só, criar um clima de instabilidade na região e a disrupção política e social.

A par disso, poderão emergir problemas para os quais os Estados da região não estarão preparados. Entre essas ameaças, citem-se a pesca ilegal, os fluxos de imigrantes ilegais, o roubo de petróleo e eventuais movimentos clandestinos de mercadorias, armas e drogas. Com variados contornos, elas vão-se perfilando no horizonte do arquipélago. Aqui, o melhor antídoto contra tais ameaças será a coesão social e uma arquitectura institucional a um tempo forte e transparente. Embora a relação não seja imediata, antes complexa, a definição e, sobretudo, a observância rigorosa de normativos jurídicos capazes de conter a (expectável) conflitualidade política e social é fundamental para a segurança marítima.

Por agora, prevalece uma relativa estabilidade política e não parecem iminentes conflitos clássicos que configurem ataques à soberania dos Estados. Tal não elide o peso das perturbações internas em vários deles. Existem focos de instabilidade política, social e militar, mormente no delta do Níger, com disputas de legitimidade e com motivações politicamente diversas.

Talvez devido a esta evolução, recentemente a segurança passou a ser correlacionada com a estabilidade política, o que, evidentemente, comporta implicações políticas diversas. Na região, tende a predominar a política do *pulso forte* que resistiu aos ventos de democratização dos anos 90 e que, actualmente, parece gozar em África de uma crescente contemporização. Avessos a pensar implicações futuras, os interesses multinacionais convivem com tal “pulso forte”¹⁶. De momento, esta

15 Notícia de 27 de Junho de 2006, cf. <http://bissaudigital.com/noticias.php?idnoticia=969>. Acesso: 1 de Fevereiro de 2010.

16 Cumpre frisar que não se trata aqui de tecer um juízo subliminar sobre a atitude do *pulso forte* que, de resto, se encontra amiúde em vários quadrantes políticos e em várias situações histó-

política do “pulso forte” nas frentes internas tem tido um contraponto na propensão para a colaboração entre os vários Estados na antecipação, prevenção e resolução dos problemas, como, por exemplo, o da segurança marítima. Relembremo-lo, esta predisposição política para a concertação multilateral poderá tender a conter e, mais, a camuflar os conflitos internos em detrimento da sua resolução duradoura. Não obstante, a qualquer momento esses conflitos podem derivar para a afirmação secessionista de contornos mais ou menos belicosos com inevitáveis repercussões na segurança marítima.

Para lidar com a litigância política, um dos passos passou a ser a concertação, já encetada bilateralmente – por exemplo, dirimiram-se conflitos relativos a fronteiras entre vários países da região – e, agora, ensaiada numa plataforma multilateral. Outros conflitos, associados a emigrantes ilegais, não devem pesar a ponto de comprometer os esforços de concertação dos países do Golfo.

A acrescer à percepção da interdependência dos países vizinhos, a União Africana constitui um horizonte indutor de concertação política. O mesmo se pode dizer da lógica das organizações sub-regionais. Todavia, para além das assimetrias económicas e sociais nos vários países¹⁷, o Golfo da Guiné não deixa de ser uma fronteira de pulsões hegemónicas de potências regionais, como Angola e Nigéria, e, a outro nível, uma nova zona de disputa de influência entre os EUA e a China, para já não falar da União Europeia, do Brasil e, previsivelmente, da Índia. De que forma as pulsões hegemónicas e as disputas de influência pesarão na delineação e materialização de uma cooperação política entre os Estados da região atinente à preservação da segurança marítima numa zona comum?

Para além da porosidade do mundo de hoje, na região ocorre com a segurança marítima o que se passa com outros itens da agenda política, que, sentidos localmente como prementes, são igualmente induzidos por força da interação internacional. O Golfo tornou-se importante quer enquanto leito de recursos, quer como cruzamento de rotas, pelo que a segurança marítima tem implicações regionais e globais e, lembre-se, em cada um dos países. Falamos, não apenas da segurança da navegação, mas da criação de um espaço inter-regional, cuja segurança começa em terra, mais precisamente na estabilidade dos países e na operacionalização de

ricas. Regista-se que essa tendência parece suceder à da onda democratizante que atravessou África e não só desde a última década do século passado.

17 Em cada um dos países, taxas de crescimento económico baseadas nas exportações e sem a correspondente dinâmica de acumulação interna não mascararão a pobreza, com que, nos dias de hoje, todos parecem cada vez menos conformados. Se a diferenciação económica coincidir com assimetrias recortadas étnica ou regionalmente, estarão criadas condições para a prossecução de conflitos.

políticas de protecção recíproca, como, por exemplo, as supostamente perseguidas pela Comissão do Golfo, a que voltaremos. Com maior reflexividade e menor carga ideológica, a doutrina sobre conflitos mudou, deixando de se presumir uma actuação de rapina por parte de não Africanos, mormente dos ‘ocidentais’. Como se disse, resta saber se a cooperação para protecção dos recursos e para implementação da segurança comum não derivará para a “protecção” de regimes autoritários que não deixarão de suscitar conflitos.

Os designados actos de pirataria são de vária índole. Previsivelmente, culpam-se organizações como, por exemplo, os Lutadores para a Libertação de Bakassi e a guerrilha que luta pela emancipação do Delta do Níger (MEND), a que talvez se devam juntar outros grupos mais ou menos autónomos. Em resposta, os passos mais fáceis já foram encetados. Além do aumento dos recursos materiais e humanos para o combate à pirataria em vários países, conjugam-se esforços para a protecção dos recursos, concretamente, do petróleo. Depois de intenções nesse sentido firmadas anos antes, em Novembro de 2009 começou a actuar uma unidade marítima conjunta dos Camarões, da Guiné Equatorial e do Gabão de combate à pirataria, ameaçadora da segurança marítima na região¹⁸. Para essa força naval, cada país terá cedido embarcações.

Já se afirmou, a actuação militar conjunta pode ser aquela que mais facilmente os Estados conseguem executar. Ademais, a implementação de uma política de segurança no mar aberto pode ser levada a cabo com relativo sucesso, sem ter de lidar com os conflitos em terra. Mas se uma relação entre os Estados e as sociedades não eliminar ou minimizar os conflitos – importando saber se grupos rebeldes podem ser tomados como meros piratas –, potenciar-se-á a instabilidade.

No campo da concertação multilateral, a articulação de políticas e de jurisprudências sobre várias matérias atinentes à segurança marítima afigura-se mais complicada. Mais do que a assimetria económica, a fraqueza institucional em vários países parece um escolho à definição de uma política regional de segurança marítima, a que as questões da exploração petrolífera não deverão ser alheias.

Entre outros passos, será necessário elaborar uma doutrina estratégica (comum) em relação ao mar. Não há fronteira mais móvel e permeável do que a marítima. No tocante à necessidade de concertação, o domínio do mar é ainda mais imperativo do que os domínios terrestres. Logo, a segurança passa pela soberania efectiva e, pesem embora as dificuldades de ordem logística e política, pela soberania partilhada e

18 Cf. <http://www.telanon.info/politica/2009/11/24/2228/forcas-armadas-dos-camaroes-da-guine-equatorial-e-do-gabao-criam-unidade-maritima-conjunta-para-combater-pirataria-no-golfo-da-guine/> (acesso: 29 de Maio de 2010).

consequente assunção conjunta de responsabilidades. Por exemplo, a poluição e a sucção dos recursos haliêuticos são matérias que se revestem da maior relevância no contexto da segurança marítima. Elas concitam urgente concertação entre os vários Estados, a qual poderia ter como consequência de maior alcance o reforço da posição da região e dos respectivos países perante os diversos interesses económicos.

Em virtude das mudanças no mundo, a região do Golfo da Guiné tornou-se uma zona economicamente vital devido às suas reservas energéticas. A emergência do Golfo da Guiné como fonte de aprovisionamento de recursos energéticos afigura-se uma das razões para a indução externa, mormente por parte dos EUA, à concertação regional em matéria de segurança. Com uma produção diária de petróleo de milhões de barris, para a qual, em grande medida, contribuem a Nigéria e Angola, o Golfo constituirá a breve trecho a segunda região petrolífera do mundo, suscitando mudanças céleres, facto particularmente ilustrado pela Guiné Equatorial, que passou a integrar o naipe dos produtores. Talvez no futuro se junte São Tomé e Príncipe, uma esperança dos são-tomenses que remonta a meados da década de 90. A entrada em funcionamento do oleoduto entre o Chade e os Camarões aumentará as exportações do Golfo. As multinacionais petrolíferas, assim como uma miríade de companhias especializadas na prospecção de petróleo, estão presentes na região.

A intensa circulação marítima e, nomeadamente, do transporte dos recursos energéticos vai de par com a possibilidade de atentados. Tal vem suscitando uma atenção crescente dos EUA, traduzida, por exemplo, na criação do USAFRICOM. Não só a sua presença naval aumentou significativamente, como os EUA tentaram potenciar o compromisso dos Estados africanos na criação e preservação da segurança marítima. A exequibilidade deste desígnio americano - e não só - será tanto maior quanto se pugnar pela estabilidade política e social nos países da região. Este pressuposto é admitido em documentos oficiais, mas entre o seu reconhecimento e a transposição para a prática vai uma distância, que, arriscaríamos dizer, o ambiente relativamente protegido da actividade petrolífera (Oliveira, 2006) e uma visão redutora das relações económicas também fomentam.

As vicissitudes políticas sobrevindas às intervenções militares norteadas pelo petróleo e o consenso numa agenda mundial da dignificação da vida humana à escala global podem sugerir, pelo menos, uma ligeira mudança de perspectivas de actuação política de actores até aqui hegemónicos. De permeio com uma lenta mudança de paradigmas ideológicos, o aprofundamento das relações com a outrora odiada potência ocidental também terá sugerido a necessidade de concertação entre os Estados da região, alguns dos quais se interessarão pelo auxílio americano para aumentar as capacidades das suas forças de segurança marítima.

Em parte também por indução externa, pondera-se, ao menos do ponto de vista retórico, um compromisso com as populações. Além disso, parece maior a predisposição para a colaboração inter-estatal, independentemente de idiossincrasias de governantes, de diferentes arquitecturas políticas e de veladas pulsões hegemónicas.

A Comissão do Golfo

Porventura, a Comissão do Golfo nasceu da consciência quer da valia do petróleo enquanto alavanca de projecção dos países da região, quer da majoração da respectiva importância pela concertação das suas acções. A Comissão do Golfo não se aterá apenas à cooperação na segurança marítima¹⁹. Mas este aspecto tornar-se-á fundamental ou não estivéssemos num golfo. A partir de um desígnio da segurança marítima pode iniciar-se uma acção de cooperação eficaz no domínio da segurança comum e, eventualmente, noutros domínios?

Mais do que a segurança marítima, globalmente encarada, a importância da protecção dos recursos é tal que leva a relegar disputas territoriais, que, por exemplo, a Guiné Equatorial mantém com o Gabão e com os Camarões. Os países da região começaram por firmar entendimentos bilaterais. Entre esses passos conta-se, por exemplo, a resolução pacífica da crise fronteiriça entre a Nigéria e os Camarões. Após esta fase de composição bilateral de interesses vem-se ensaiando a concertação multilateral. Incidindo numa área de intersecção de interesses comuns, essa concertação, ela mesmo preventora de conflitos, afigura-se um contributo para a segurança marítima, na medida em que elimina os atritos derivados de alianças *ad hoc* resultantes das (poucas) variações políticas em cada um dos países.

Em 2001, o tratado da Comissão do Golfo de 2001 foi assinado por Angola, Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, Camarões e Nigéria. A Comissão foi formalmente lançada em Agosto de 2006, em Libreville.

¹⁹ Importará não reduzir a Comissão do Golfo ao domínio militar. Ela terá de ser um fórum de abordagem multidisciplinar das questões atinentes à segurança marítima. Uma questão versa sobre o respeito dos instrumentos políticos e jurídicos como, por exemplo, o Direito Internacional Marítimo: que regras do direito internacional marítimo são ou não observadas pelos países da região e quais são as plataformas de diálogo, persuasão e acção entre os países e a Comissão do Golfo? A outro nível, e considerando a capacidade militar como um esteio da sua afirmação, como é que alguns dos países, atravessados pela instabilidade política, encararão a partilha de soberania supostamente subjacente à concertação regional, na Comissão do Golfo ou noutro qualquer organismo?

Na conferência de Cotonou, Benim, em Novembro de 2006, onze países do Golfo acordaram numa plataforma de diálogo “sobre a governação marítima ao nível nacional, sub-regional e regional”, assente na observância dos compromissos com os parceiros internacionais, entre eles, a União Africana, demais nações africanas, as agências internacionais e não-governamentais. Nem todos os países – por exemplo, o Gana e o Benim – que se comprometeram a coordenar posições relativas à segurança marítima vieram a integrar a Comissão do Golfo.

Esta pareceu cair num certo marasmo, de que pareceu recuperar por iniciativa de Angola, que impulsionou o renascimento da Comissão, albergando a sua sede e assumindo o custeio do seu funcionamento, na sequência do que Miguel Trovoada, ex-presidente de São Tomé e Príncipe, foi indicado como secretário-executivo da Comissão²⁰. Desta forma, Angola alardeou interesse na afirmação da importância geoestratégica da região e vincou a necessidade de os africanos se comprometerem na respectiva defesa. Em todo o caso, o percurso da Comissão do Golfo vem sendo sinuoso. Como tem sido regra, as intenções e as enunciações retóricas caminham à frente da acção política e parecem sobrevir algumas dificuldades à afirmação da Comissão do Golfo²¹. Recentemente, Miguel Trovoada veio defender que a Comissão do Golfo precisa de reformulação²², quiçá um indício da necessidade de ajustes de funcionamento às condições políticas na região ou, fito mais ambicioso, um outro nível de compromisso com um mínimo denominador comum político entre os membros.

Na intersecção de organizações regionais, pretendia-se que a Comissão do Golfo fosse uma estrutura de cooperação em matéria de segurança e de protecção contra eventuais ameaças, nomeadamente as oriundas do mar²³. Desse modo, a Comissão pareceu ultrapassar a heterogeneidade dos Estados e a dificuldade do encontro de pulsões hegemónicas dos seus membros. Todavia, a instabilidade política em alguns deles prejudica a definição de uma plataforma de actuação.

20 Em parte, as possibilidades de afirmação externa de São Tomé e Príncipe advêm da completa ausência de pulsões hegemónicas. Decerto por esta circunstância, assim como devido à liderança angolana, Miguel Trovoada foi escolhido para secretário-executivo da Comissão do Golfo.

21 Em Agosto de 2010, Miguel Trovoada reuniu-se com Eduardo dos Santos. As conversações terão versado a instabilidade política, mormente na República Democrática do Congo, e o reduzido orçamento que dificulta a acção do organismo, cf. “Repórter África”, *RTP África*, 12 de Agosto de 2010.

22 “Repórter África”, *RTP África*, 18 de Outubro de 2010.

23 Sobre a mudança da percepção relativa à proveniência das ameaças de uma perspectiva continental e interna a cada um dos países para uma perspectiva atinente ao mar e respeitante ao conjunto dos países, veja-se Vrey, 2009: 23.

A segurança marítima será tanto mais tangível quanto mais se pugnar pela estabilidade política e social nos países da região. Só que este enunciado pode ser lido de diferentes modos, a saber, pelo atrelar da segurança à estabilidade assegurada por regimes autoritários ou pela mais laboriosa tessitura da coesão política e social.

Pode prevalecer a ideia de que é possível separar as questões da paz e da segurança da boa governação ou, pelo menos, conferir-lhe prioridades e recursos diferentes. Curiosamente, a indução externa pode ter este efeito, para alguns, pragmático, para outros, erróneo e, a prazo, contraproducente.

A Comissão do Golfo poderá enveredar por uma concepção de segurança estritamente relacionada com os poderes instalados, que não necessariamente em prol dos cidadãos. Dito de outro modo, poderá encarar uma aliança militar justificada pela segurança marítima como uma alavanca da perpetuação dos poderes, independentemente dos compromissos para com o bem-estar da população. A alteração da doutrina da ameaça da agressão predadora externa, mormente “ocidental”, para os conflitos internos num país ou na região ilustra este possível desenvolvimento político focado na criação de um braço militar, já ensaiado bilateralmente, e alocado à protecção da indústria petrolífera. A jusante, a acção militar redundará numa luta pela preservação do *status quo* político.

São variadíssimos os argumentos que podem conferir uma aparente razoabilidade na defesa de situações políticas desconformes com os enunciados em voga nos *fora* internacionais. Mesmo em São Tomé e Príncipe, onde vários índices de democraticidade têm sido apreciáveis, algumas vozes alegarão que, por vezes, convém mais dialogar com um poder autocrático do que promover a instauração de uma democracia sangrenta. Da mesma forma se dirá que pode valer a pena legitimar um poder em nome da estabilidade em detrimento da legitimidade fundada na competição eleitoral. É defendido que, por vezes, o ganhar tempo em política é crucial e que o realismo político pode ajudar a resolver questões conflituais em tempos mais duradouros.

Sem prejuízo da aparente razoabilidade dos argumentos fundados no realismo político, anote-se que cada época produz as racionalizações para as respectivas dificuldades e opções. Independentemente da respectiva valia, só com ponderações pragmáticas (por vezes ideologizadas) não se evitará o fardo da instabilidade política nos vários países e na região. Importará, antes, pensar nas causas dos conflitos e na sua resolução mais numa perspectiva política do que baseada no uso da força. Tal suporá o controlo de armamento e a construção de medidas de confiança entre vários actores.

A nível regional, parece existir muito caminho por percorrer na construção de um pensamento político e de instrumentos jurídicos estáveis e claros relativos

à segurança marítima. Em vários países, faltarão igualmente capacidade de aplicação dos normativos legais²⁴. Como discutir a alienação de parte da soberania para acções de prevenção da segurança marítima num contexto político em que, a par das enunciações de propósitos de integração²⁵, parece prevalecer a defesa intransigente da soberania (para já não falar da eventual projecção da hegemonia) em detrimento da integração e harmonização das políticas dos Estados? A outro nível, como forjar instrumentos jurídicos claros e susceptíveis de articulação e de integração parcial e progressiva, propícios a um funcionamento institucional tão autónomo e rigoroso quanto possível? Como orientar as eventuais acções militares, se necessário combinadas com instrumentos de natureza política, no sentido de prevenir e gerir conflitos?

É imperioso responder às expectativas das populações em matéria de boa governação e de desenvolvimento. Para além das vontades, carece-se de políticas para incrementar a responsabilização, o desempenho governativo, o acatamento do ordenamento político do Estado de direito e o combate à corrupção, imprescindíveis para cimentar a segurança e um clima económico atractivo para investidores da e na região.

Pode a Comissão do Golfo induzir políticas atinentes a estes objectivos? Como se compaginaria tal desígnio com a vocação das organizações regionais? Alguns defenderão que à Comissão do Golfo cumpre respeitar as competências das organizações regionais e devotar-se, exclusivamente, às actividades petrolífera e mineira e às questões relacionadas com o Direito Marítimo.

Independentemente da vocação política, à Comissão do Golfo estará subjacente a percepção de que o exercício da soberania marítima implica uma resolução conjunta dos problemas (pirataria, ataques a explorações petrolíferas). Contudo, os ganhos de uma política eficaz de segurança marítima, a montante da acção militar, têm de se projectar para a coesão política e social em terra. Acresce a necessidade crucial de lideranças nacionais fortes para a concertação diplomática e para fazer opinião pública, mormente a respeito das questões do mar.

24 Num certo sentido, a carência de meios acaba por ser politicamente conveniente por não tornar premente, por exemplo, um compromisso global e efectivo na segurança e, daí, um acerto de condições políticas, jurídicas e outras nos vários países. Apesar da dificuldade da resolução de vários problemas, para já estamos no domínio da teorização e das propostas políticas para actuações futuras.

25 Independentemente da perspectiva de que as novas realidades políticas, espelhadas nos processos de integração regional, obrigam a redimensionar e remodelar os Estados herdados do passado colonial, talvez se afigure avisado lembrar que, para a reflexão e para os ajustamentos em curso, importaria ter Estados eficazes como esteios políticos desses processos de integração.

Mecanismo de concertação regional, a Comissão do Golfo agrupa os vários interlocutores externos do arquipélago. Para São Tomé e Príncipe, tal pode facilitar a definição de uma política externa menos flutuante porque está menos dependente de arranjos políticos internos referidos aos parceiros externos de ocasião, ora Angola, ora a Nigéria, ora, ainda, a Guiné Equatorial. Em todo o caso, laboramos num domínio onde a preservação dos interesses obriga igualmente à reflexividade e à permanente adaptação às circunstâncias.

Relembremo-lo, tendo sido caracterizada como externa, a ameaça pode ter uma componente interna ou local. Mais significativo, este diagnóstico vem-se tornando oficial. Na apresentação dos objectivos dos exercícios militares em Cabo Ledo, em Maio de 2010, na descrição do cenário ficcional que orientava o treino, referiu-se “um país em guerra civil”, o que, presumimo-lo, suscitaria uma justificada intervenção das forças da região, na circunstância, de países da CEEAC. Num certo sentido, antecipa-se uma resposta partilhada para a resolução de um problema interno num Estado. Evidentemente, fica por saber em nome de que princípios políticos actuariam as forças da região (porque, se logo se invocam as convenções e resoluções internacionais, também amiúde se constata a distância entre estas e as práticas políticas). Repetimos uma questão relevante para a Comissão do Golfo, e não só: estarão os Estados dispostos a ceder e a partilhar parcelas da soberania nacional para implementar respostas comuns necessárias em vista do carácter transnacional das ameaças à segurança marítima crucial para a defesa do mar e dos países?

O “Amigo” Americano: a Protecção dos Recursos e a Garantia da Independência

Num mundo em mutação célere, algumas definições de ameaças ainda as reportarão como externas, qual eco do lema anti-neocolonial de há não muitos anos. Mas, qual efeito cruzado da globalização e de hegemónias, como a dos EUA, nos últimos anos o tom vagamente anti-imperialista conviveu com a colaboração que diferentes Estados africanos vêm estabelecendo com os EUA?

Aliás, ao arrepio quer de cenários de há décadas, quer de arreigados juízos sobre a espoliação dos recursos pelo bloco ocidental, não será espúrio dizer-se que parte da concertação regional advém da indução externa e, concretamente, de mudanças de actuação dos EUA. Nos países africanos, desde os primeiros anos do século, vem-se esbatendo a visão dos EUA como potência predadora (curiosamente, exigir-se-á aos EUA e à UE o que, decerto, não se demanda à República Popular

da China²⁶). Os EUA passaram a conferir valor estratégico a África, mudança denotada pela criação do USAFRICOM em Fevereiro de 2007, cujas valências não se reduzem às militares, prevendo disponibilidade para a capacitação técnica e para a ajuda humanitária. Além de apelarem à estabilidade política e económica, os EUA concitam as marinhas de todos os países a acções de combate à pirataria e ao terrorismo, considerando a segurança marítima como uma variável crucial da sua segurança.

Decerto também devido às dificuldades do envolvimento militar e político americano a Oriente, os EUA elegeram o Golfo da Guiné como área de interesse vital, donde importam quantidade apreciável de petróleo. Em 2005, os EUA definiram uma *National Strategy for Maritime Security*, apostada em várias plataformas de cooperação com Estados, organismos regionais e mais actores africanos para a prevenção e gestão de conflitos e para a criação de ambientes seguros e favoráveis à paz e segurança regionais e, também, aos EUA. Noutros termos, a actuação americana enfatiza a cooperação inter-estatal na segurança marítima (Gilpin, 2007). Aparentemente empenhados na estabilidade política e social no continente africano, para o qual, por via dos recursos energéticos, existe uma nova corrida, os EUA propõem-se colaborar com os Estados africanos em vertentes da afirmação da soberania destes.

Neste contexto, a valia da posição estratégica da região e, decerto, do arquipélago foi percebida pelo que, com ironia, se denominará de *amigo americano*... A dado passo – e a despeito das deixas anti-ocidentais –, em São Tomé e Príncipe ter-se-á desejado estabelecer uma ligação forte com os EUA, já depois de firmada a parceria com a Nigéria. Repetidamente predita na imprensa internacional, por fim, a hipótese de uma base no arquipélago foi desmentida²⁷. Alegadamente, os EUA não pretendem instalar uma base naval em São Tomé, tendo sido reafirmado que o USAFRICOM não terá bases em África. Alude-se também a recusas de governos africanos em albergar uma base americana no seu território²⁸.

26 A China não se limita com agendas relativas a direitos humanos e a sua actuação também redundava numa protecção aos poderes instituídos, tal como, em tempos, sucedeu com a política americana. No arquipélago, de forma alguma se diminuiu a cooperação chinesa no pós-independência. Mas a verdade é que da República Popular da China se recorda o Palácio dos Congressos, onde está a Assembleia mas onde o *povo* por regra não entra, ao passo que da China Taiwan se guarda, por exemplo, a imagem do empenho na erradicação do paludismo ou da construção de uma estação produtora de energia eléctrica.

27 No plano da especulação, dir-se-á que tal provirá mais da circunstância de aos EUA não interessar nos planos político ou logístico tal âncora do que pela valia do arquipélago para um tal propósito se ele constituísse um requisito da missão do USAFRICOM.

28 http://www.lequotidien.sn/index.php?option=com_content&task=view&id=12742&Itemid\=9. (Acesso: 2 de Novembro de 2010). Ainda que reticentes a albergar bases, vários países poderão abraçar a instalação de radares americanos de vigilância marítima.

Afinal, a São Tomé e Príncipe bastará uma presença simbólica como a da Voz da América, que, supostamente, dissuade agressões externas. Não será muito descabido dizer que, não fora essa presença tutelar, a intromissão externa, concretamente nigeriana, poderia ser muito maior²⁹. Em contrapartida, a instalação de uma base americana mudaria radicalmente o cenário político e social do arquipélago.

Modesto, o envolvimento americano é, ainda assim, relevante. Depois da oferta em 2004 da vedeta *Boston* para patrulhar as águas³⁰, quando se admitia que “barcos piratas” operavam na zona marítima de São Tomé e Príncipe, em Dezembro de 2006 anunciou-se a escolha do arquipélago para albergar um novo programa da marinha norte-americana. Trata-se de um complexo sistema de vigilância para localizar e identificar navios em movimento no mar do arquipélago. Este projecto, de 18 milhões de dólares, compõe o programa de vigilância marítima do Golfo da Guiné.

Com efeito, um primeiro instrumento de protecção dos recursos parece ser este sistema de vigilância, essencial para garantir a segurança nas águas do arquipélago³¹. É dito que o programa *Marine Domain Awareness* (Supervisão no Domínio Marítimo) deverá propulsionar a cooperação entre os Estados litorais na segurança marítima. Na realidade, a informação é acessível aos EUA³², cumprindo saber se ela é facultada aos países vizinhos e, em caso afirmativo, sob que condições. Servindo ao país, o sistema de vigilância pode constituir-se como um préstimo para os Estados da região, ajudando-os a preservar biliões de dólares em rendimentos perdidos. Pelo menos, poderá fundamentar acções relativas a compensações por tais perdas³³.

A instalação do sistema de radares em São Tomé e Príncipe para vigilância marítima no Golfo da Guiné foi anunciada em 2006, tendo entrado em funcionamento em Janeiro de 2008. Nalguma medida útil ao arquipélago e aos Estados vizinhos

29 Por exemplo, Franco 2006:18.

30 Não se tratava da primeira oferta dos EUA. Antes, uma embarcação oferecida pelos EUA desapareceu e acabaria localizada perto da Nigéria num estado de deterioração que inviabilizou a recuperação.

31 O programa *Supervisão no Domínio Marítimo* permite a detecção dos navios no mar. Actualmente, obriga-se todos os navios com mais de 300 toneladas a possuir transmissores para fornecer ininterruptamente as suas posições, destino e carga. Este dispositivo de identificação automática e os sistemas de alerta de acções ilegais no mar permitem que as nações litorais detectem toda a embarcação em contravenção às regras, ajudando a combater actividades ilícitas.

32 Não é a primeira vez que o arquipélago serve de base para vigilância militar para interesse alheio. Após a independência, a URSS instalou um sistema de radares em São Tomé. Hoje é aceite que decerto os soviéticos liam informações que, ao tempo, os são-tomenses não estavam em condições de decifrar. O mesmo poderá ocorrer actualmente.

33 Estima-se que só na pesca ilegal na África Subsariana se registem perdas na ordem de um bilião de dólares. Acabar com tais perdas poderia aumentar o Produto Nacional Bruto de África entre 3% a 9%.

– tal a valia do arquipélago onde a competição política não deverá comprometer a operacionalidade deste instrumento de vigilância marítima –, este sistema de vigilância é a “base” americana talhada à medida dos interesses americanos no domínio da segurança marítima na região. Nem por isso no arquipélago se atribui menor importância a esta “base”, desde logo por ela constituir um poderoso instrumento de auxílio e uma valia política inestimável, simbolicamente reforçada pela contribuição da marinha americana nas obras de vedação do aeroporto de São Tomé já no decurso de 2010³⁴. Na prática, e embora sem envolvimento humano militarmente dissuasor, tal empreendimento dos radares constitui um apoio americano.

O programa *Marine Domain Awareness* dos EUA resulta num ganho no tocante à segurança marítima. Porém, no arquipélago, ao acréscimo de vigilância e de conhecimento de violações de diplomas legais, nacionais e internacionais, corresponde a falta de meios de acção para deter eventuais infractores e, porventura, algum tráfico de droga³⁵, entretanto admitido por governantes empossados já em 2010. Após o anúncio da instalação destes radares e uma vez descartada a hipótese da base americana, foi crescendo a expectativa de os EUA se constituírem um parceiro na formação de uma guarda-costeira capaz de proteger a zona económica exclusiva.

Assim, em 2005, 2007 e 2008 por ocasião da presença de navios de guerra americanos, empreenderam-se acções de formação de militares são-tomenses, em particular da sua guarda-costeira. Em 2007, inaugurou-se uma rampa de lançamento de meios de fiscalização marítima. Até então, a guarda-costeira são-tomense dependia das autoridades portuárias para proceder a manobras navais. Já em Julho de 2010, os EUA ofereceram nova embarcação para patrulhar as águas, que se soma à referida doação de 2004.

Apesar de insuficientes, estas medidas denotam e fomentam a sensibilidade para as questões da segurança marítima. Enquanto isso, o país tem possibilidade de ter controlo mas, por ora, não tem possibilidade de exercer uma efectiva soberania em toda a sua zona económica exclusiva³⁶.

34 Tal significa que os EUA contribuem para a concretização de medidas de segurança de portos e de aeroportos que eles induzem como garante da sua própria segurança. Em São Tomé e Príncipe, pela Lei de Segurança Marítima e Prevenção da Poluição no Mar, de 2007, foi criado o IMAP, Instituto Marítimo e Portuário. Este suscitou a criação do Comité de Segurança dos Portos, tendo-se aprovado novo Regulamento para o Controlo do Acesso ao Porto de São Tomé, aplicado desde 20 de Abril de 2009, cf. *Correio da Semana*, 28 de Fevereiro de 2009: 9.

35 Esta questão, referida ainda à sua dimensão interna, foi objecto de uma menção num discurso presidencial de Agosto de 2007, em que se urgia à capacitação no combate à droga, à violência doméstica e à pedofilia.

36 Para aumentar a capacidade de dissuasão e de vigilância, o país terá igualmente solicitado ajuda ao Brasil. A 22 de Março de 2009, o ministro da Defesa do Brasil visitou São Tomé e Príncipe,

Os Desígnios da Política Externa de São Tomé e Príncipe e a Segurança Marítima

No arquipélago, sem embargo do caminho percorrido no tocante à definição da missão das Forças Armadas, assim como do recente apoio internacional, tem sido muito lenta a progressão no respeitante a meios materiais. De momento, observa-se a carência de meios humanos e materiais atinentes a prevenir qualquer ameaça.

Ao tempo da independência, a pequenez do arquipélago foi encarada como um factor diminutivo das possibilidades do país. Presentemente, a micro-insularidade pode ser um trunfo, para o que importará não desperdiçar a sua eventual valia estratégica, evidentemente, não redutível à disponibilidade de um moderno porto de águas profundas. Carece-se, sim, de um pensamento político consistente sobre as possibilidades e o destino do país.

Porém, observa-se alguma volatilidade da política externa do arquipélago e, a par disso, alguma dificuldade de pensar um conceito estratégico de defesa nacional e a promoção (mais do que a defesa) da segurança marítima, também por razões de política interna³⁷. Num país onde as promessas do petróleo vêm sendo adiadas de dia para dia, alimentando as suspeições de desvio de proventos do petróleo, permanecem importantes desafios de cariz político e institucional, mormente os decorrentes das fragilidades do sistema jurídico. O fortalecimento institucional é fundamental para escorar uma acção externa – que se desdobre desde a participação na construção do saber científico até à actividade diplomática equilibrada, congruente, aliás, com o desígnio económico de prestação de serviços – focada nas questões do mar e, entre elas, as da segurança marítima.

A valia estratégica do país não depende apenas da posição geográfica ou das miríficas rendas do petróleo, mas também do desempenho político. Para São Tomé e Príncipe, na lógica de prestação de serviços, perfila-se a possibilidade de oferta de conhecimentos e de serviços políticos. Por exemplo, o país poderia aspirar a participar na definição integrada da segurança e de segurança marítima no Golfo, onde tais objectivos parecem, ainda, incipientemente definidos nas suas várias dimensões. O *Golfo* não é resumível a uma mera confluência geográfica, antes carece de ser multilateralmente pensado com referência a desígnios estratégicos não subsumíveis

tendo discutido o apoio ao fortalecimento da guarda costeira. Para a ministra são-tomense, as prioridades eram a protecção dos “recursos e assegurar a tranquilidade no negócio de exploração petrolífera”, cf. *Correio da Semana*, 28 de Março de 2009: 4.

37 A deterioração da competição política no país não é imputável ao petróleo. A conflituosidade vem de longe e não é assacável apenas a este factor “exógeno”; entre outros textos, ver, por exemplo, Seibert 2003.

à protecção militar dos interesses de lógicas rentistas sediadas no mar, fito que se poderá revelar oneroso e de menor valia se considerado casuística e isoladamente, por um lado, e apartado do desenvolvimento das sociedades, por outro.

As situações políticas e sociais em vários dos Estados, pautadas pela disjunção política entre governantes e governados, não são consentâneas com a interiorização dos imperativos atinentes à segurança e à defesa do mar. Potenciando a vantagem estratégica dos pequenos, São Tomé e Príncipe, país micro-insular e, até agora, com padrões democráticos ímpares na região, poderia dar cartas na construção da coesão social e, conseqüentemente, da defesa do mar.

Parece fazer caminho a ideia de que o poder marítimo assenta no poder económico, no poder político e na cultura sociopolítica³⁸, requisitos a que, em especial no caso do arquipélago, acrescerão a coesão política e social interna e uma política externa clara, congruente e promotora de concertação internacional e de equilíbrios regionais.

Notas Conclusivas

Para o arquipélago, a problemática da segurança marítima relaciona-se com a da sua segurança. De uma perspectiva redutoramente assente no crivo da soberania, a existência do país não parece ameaçada, sobretudo porque o contexto internacional parece avesso a empresas belicistas contra soberanias nacionais. Na realidade, se hoje o contexto político internacional se mostra avesso a intervenções externas abertamente agressivas a que o arquipélago não teria hipóteses de reagir, tal não constitui um horizonte seguro para todo o sempre. Entrado nos carris da independência, cumpre ao arquipélago pensar políticas para garantir a independência e a segurança para um horizonte temporal concebível. Acrescente-se que, para a sua segurança, ao arquipélago interessará implementar práticas atinentes à boa governação e ao atendimento das necessidades da população. Num quadro democrático, aquelas constituirão o melhor garante a prazo da segurança nacional.

A construção na prática da noção de valia estratégica – que demanda consensos nacionais a fim de nortear um desígnio de Estado, como, aliás, conviria que sucedesse com a política externa que deveria deixar de oscilar conforme a alternância governativa – é crucial para a defesa da independência. Convocando o interesse de parceiros, a valia estratégica do arquipélago para as eventuais políticas regionais

38 Adoptamos a definição de Mahan e Grove citados por Diogo e Janeiro 2000:14.

e, concretamente, do mar, constituirá um garante adicional da contenção de cada um deles.

Seja como for, o conjunto de ameaças é vasto e decorre da desarticulação dos Estados, do crime organizado, de migrações ilegais e das tensões étnico-religiosas no entorno geográfico. De alguma forma, o arquipélago parece, tal como os estabelecimentos *offshore*, protegido das ameaças em terra. Importa não confiar na protecção que a condição arquipelágica parece conceder. Convirá, antes, uma atitude proactiva na promoção da segurança, sobretudo no que tange à coesão social de forma a obviar à eventual capitulação do Estado perante interesses ilegítimos (até por não ser necessário que se apode um Estado de “falhado” para que muita da sua acção crucial esteja comprometida, com prejuízo para o respectivo país).

Ademais, afigura-se necessário aprofundar uma noção de segurança marítima baseada na cooperação e na confiança no Estado, por um lado, e no envolvimento da população a partir da consciencialização da importância da segurança e da protecção marítimas, por outro. Para esta tarefa hercúlea, é conveniente a prossecução de políticas de incentivo do desenvolvimento – qual contrapartida local da extroversão da indústria petrolífera –, da coesão social e da concertação pacífica dos diferendos políticos. A aplicação deste programa nos países da região seria como que uma profilaxia da extensão dos conflitos ao mar, que, a suceder, tornaria o arquipélago vulnerável.

Segurança marítima depende de lógicas locais ou regionais, nas quais simultaneamente se reflectem dinâmicas globais. Estas são um indutor de concertação mas não elidem o crepitar de conflitos locais que poderão alastrar na região. A eficácia da segurança colectiva começa pela preclara e compreensiva consciência da interdependência, tão mais complexa porque, por um lado, o mar coloca desafios em tudo diferentes dos apostos pela gestão de um território à luz das concepções de soberania absoluta e exclusiva do Estado e, por outro, porque o cenário político, social e ecológico é assaz diverso e mutante. Essa consciência começará, mas não findará, na percepção de que tal noção de soberania está desadequada das demandas da realidade política e social no arquipélago.

Há um caminho a percorrer: conquanto se possa chegar a entendimentos no respeitante à protecção do mar enquanto recurso, já será muito mais difícil sequer sopesar concertadamente as causas de agressões ao mar ou as perpetradas no mar em resultado de dissensões internas num ou em vários dos Estados da região, para já não referir as possibilidades de tensão entre os vários países.

São Tomé e Príncipe – que tem por pergaminho a solução diplomática de uma situação potencialmente conflitual na fronteira marítima com a Nigéria – deve cultivar o conhecimento aprofundado dos problemas da gestão do mar e da segurança

marítima, aí escorando a sua política externa e as relações (também económicas) com os vizinhos. Porventura, não seria um erro menor fiar-se na sua afirmação baseada no “cheiro do petróleo” ou trocar o conhecimento sólido sobre uma realidade mutante e complexa – a que São Tomé e Príncipe vem chegando por ora – pelo relacionamento pessoal entre governantes, conquanto, no domínio diplomático e das relações externas, este possa não ser despiciendo.

Em suma, cumprirá alargar a noção de segurança marítima para a noção de protecção marítima no sentido da mobilização da consciência social e, com isso, de recursos para a preservação de um bem crucial, cuja protecção começa em terra.

Bibliografia Sumária

Barros, Manuel Correia de, 2003. “Existe alguma possibilidade de no Golfo da Guiné se desenvolver uma política regional de petróleo?”, http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/upd03_04barros.pdf, (acesso: 10 de Novembro de 2010).

Coelho Paulo Neves, 1998. “A Água Desafiando a Soberania”, *Nação e Defesa* n.º86, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.67-99.

Diogo, Luís da Costa e Januário, Rui, 2000. *Direito Internacional do Mar e Temas de Direito Marítimo*, Lisboa: Áreas Editora.

Franco, Manuela, 2006. “Petróleo em Português? Em Prol de uma Política Africana”, *Nação e Defesa* n.º114, Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp.15-33.

Gilpin, Raymond, 2007, “Enhancing Maritime Security in the Gulf of Guinea”, <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2007/07/Enhancing-Maritime-Security-in-the-Gulf-of-Guinea.pdf>, (acesso: 22 de Maio de 2010).

Nascimento, Augusto, 2010. “São Tomé e Príncipe na Idade Adulta: a Governação e o Descaso da Rua” [entregue para publicação].

Oliveira, Ricardo Soares de, 2006. “Strategic Resources, International Politics and Domestic Governance in the Gulf of Guinea”, *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*, Lisboa: FLAD, pp.179-181.

Quadros, Fausto de, Otero, Paulo e Gouveia, Jorge Bacelar, 2004. *Portugal e o Direito do Mar*, Lisboa: MNE.

RTP África, 2010. “Repórter África”, *RTP África*, 24 de Agosto de 2010.

- S.A., *Segurança no Mediterrâneo e Médio Oriente*, 1992. Lisboa: Edição da Revista *Nação e Defesa*.
- Seibert, Gerhard, 1999. *Comrades, Clients and Cousins. Colonialism, Socialism and Democratization in São Tomé e Príncipe*, Leiden: Leiden University.
- _____ 2003, "Coup d'Etat in São Tomé e Príncipe. Domestic Causes, the Role of Oil and Former 'Buffalo' Battalion Soldiers", ISS, <http://www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=8299>, (acesso: 8 de Dezembro de 2010).
- Telles, Francisco Ribeiro, 2007. "Portugal, os EUA e a África Austral", http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/14-RTelles.pdf, (acesso: 10 de Novembro de 2010).
- Vrey, François, 2009. "Bad Order at Sea: From the Gulf of Aden to the Gulf of Guinea", *African Security Review*, vol. 18, n.º 3, Institute for Security Studies, pp. 17-30.