

O ATLÂNTICO SUL

ALEXANDRE REIS RODRIGUES
Vice-almirante (ref.)
reisrodriguesalexandre@gmail.com

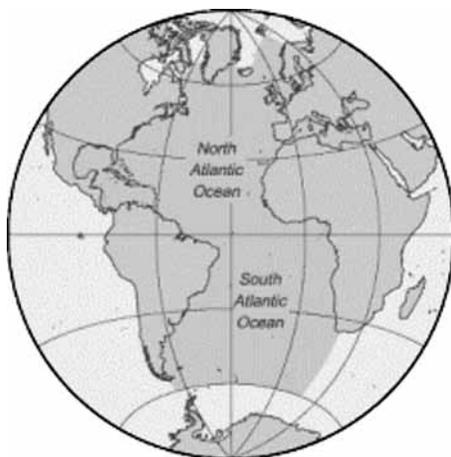
Maio de 2015

RESUMO

A situação de marginalização estratégica em que o Atlântico Sul permaneceu até há pouco tempo atrás, bem como a sua posição excêntrica em relação aos grandes fluxos de navegação por onde se processa o tráfego marítimo comercial, estão sob profunda evolução. Como deverão ser encarados os reptos decorrentes desta situação e como deverão ser preparadas as respetivas respostas são temas sobre os quais o Brasil tem uma visão que desafia uma conceção integrada do Atlântico e a ideia de que deixou de ser possível encarar o Norte como estando imune às contingências do Sul, e vice-versa.

ABSTRACT

South Atlantic was maintained as an area strategically marginalized from the rest of the world during a long period but recently that situation has started to change. This evolution follows changes in the pattern of maritime commercial routes. How should the world face the challenges brought by these changes and how should be prepared the respective answers are issues about what Brazil has an understanding that collides with the vision of the Atlantic North and South as a strategic entity, in which the northern part cannot be looked as immune from the south or vice versa.



INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução da importância estratégica do Atlântico Sul, sob três dimensões: a perspectiva global, a ótica do Brasil e, finalmente, o ponto de vista de Portugal.

O ATLÂNTICO SUL PARA O MUNDO

NO PASSADO MAIS LONGÍNQUO

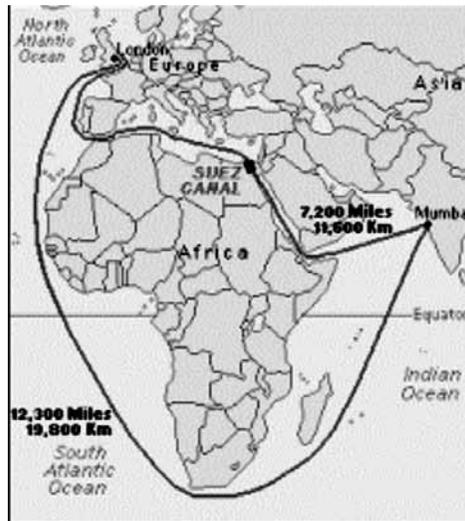
O Atlântico Sul nunca chegou a ter relevância estratégica mundial. Um bom indicador desta realidade está no facto de que ao contrário do que se verificou no Atlântico Norte, Mediterrâneo, Pacífico, Índico e Golfo Pérsico - em que a Marinha americana mantém uma presença naval avançada com cinco esquadras permanentemente ativadas¹ - o Atlântico Sul só por duas vezes mereceu atenção idêntica.

Primeiro, por um período de sete anos, entre 1943 e 1950 na sequência de vários ataques à navegação mercante pela Marinha alemã,

¹ A 2ª Esquadra no Atlântico (Quartel-general (QG) em Norfolk, EUA), a 3ª Esquadra no Pacífico central e oriental (QG em S. Diego, EUA), a 5ª Esquadra que cobre o Médio Oriente (Mar Vermelho Mar Árábico e Golfo Pérsico), desde 1949, a 6ª Esquadra no Mediterrâneo, desde 1947 (QG em Nápoles, Itália) e a 7ª Esquadra no Índico e Pacífico Ocidental, desde 1950 (QG em Yokosuka, Japão).

durante a II Grande Guerra, o que levou à ativação da 4ª Esquadra, em 24 de setembro de 1942. Pela segunda vez, em 1 de julho de 2008, em que a 4ª Esquadra é de novo reativada, para ficar sob o comando do *US Southern Command*², embora sem forças atribuídas em permanência³.

Distante da China e da Rússia, que não têm pontos de apoio na área, o Atlântico Sul nunca assumiu a configuração de um palco de ameaças para o Ocidente. Foi sempre periférico em relação às preocupações de equilíbrio mundial e possíveis linhas de confronto, quase ausente de situações de rivalidade entre as duas superpotências.



² O *US Southern Command* (USSOUTHCOM) é um dos dez comandos unificados previstos na organização de defesa dos EUA. As suas missões estão definidas no *Unified Command Plan* que é atualizado de dois em dois anos para refletir eventuais alterações. Seis desses comandos têm responsabilidades geográficas (América do Norte, América do Sul, África, Europa, Médio Oriente e Pacífico), quatro têm responsabilidades funcionais (Estratégico, Operações Especiais, Transporte e Defesa Territorial dos EUA).

³ A 4ª Esquadra tem a sua base na *Mayport Naval Station*, Jacksonville, Flórida, e é responsável pelas operações navais da Marinha americana nas Caraíbas e nas águas do Pacífico e Atlântico que rodeiam a América Central e a América do Sul. De acordo com o Departamento de Defesa dos EUA, as suas tarefas principais incluem cooperar no combate ao narcotráfico por via marítima, ajuda humanitária e treino conjunto com parceiros regionais. É a única que é comandada por um contra-almirante e não tem meios permanentemente atribuídos (citar a origem desta informação).

Manteve-se numa posição excêntrica em relação aos grandes fluxos de navegação por onde se processa o tráfego marítimo comercial, em especial a partir da entrada em funcionamento dos canais do Panamá e Suez, que permitiram evitar a necessidade de contornar os extremos sul dos continentes africano e sul-americano nos trânsitos entre o Índico e o Pacífico com o Atlântico, situação interrompida, durante o encerramento do Suez, por ocasião dos conflitos israelo-árabe (1956/1958 e 1967/1975).⁴

Regra geral, conseguiu manter o estatuto de oceano mais pacífico do mundo, embora inclua o problema pendente da soberania das Ilhas Malvinas/Falkland que continua num impasse sem qualquer solução à vista e com as relações entre a Argentina e o Reino Unido dominadas por picos de tensão que não desaparecerão proximamente.



Os locais continuam a reclamar o seu direito à autodeterminação e a declarar não desejarem ser parte da Argentina⁵ nem se considerarem colônia do Reino Unido. Voltarei mais tarde a este assunto que, como

⁴ O canal esteve encerrado, na sequência do conflito Israelo-Árabe entre 1956 e 1958 e entre 1967 e 1975. Estas situações acabaram por ter um impacto na construção naval, levando à construção de superpetroleiros, em que o maior volume de carga transportada compensava os custos do maior trajeto que a necessidade de contornar o extremo sul do continente africano implicava. O volume de tráfego petrolífero no canal nunca mais voltou ao nível anterior às crises. Segundo o site da administração do canal, entre 1 de janeiro e 1 de maio de 2015, registou um movimento de 5559 navios, nos dois sentidos.

⁵ A Argentina tem mantido uma constante campanha diplomática nas Nações Unidas tendo em vista a abertura de conversações sobre o estatuto do arquipélago e apresentando protestos no Comité Especial para a Descolonização.

veremos, teve um importante impacto político e estratégico na América do Sul, particularmente no Brasil.

Não obstante este ponto de tensão, o Atlântico Sul nunca foi afetado por crises ou disputas que ameaçassem a estabilidade global. O que ficou para a História, em termos de conflitos que extravasaram a dimensão regional, constitui um registo muito reduzido. Para além do conflito atrás mencionado, são, no essencial, apenas dois combates navais, envolvendo forças navais do Reino Unido e da Alemanha, na I e na II Grandes Guerras.

O primeiro combate ocorreu durante a I Grande Guerra, dezembro de 1914, entre uma esquadra alemã de cruzadores sob o comando do almirante Graf Von Spee e uma esquadra inglesa chefiada pelo almirante Christopher Cradock que acabou por afundar todos os navios inimigos. Ficou conhecido pela designação de 1ª Batalha das Ilhas Falkland.



O segundo, verificou-se na II Grande Guerra, em dezembro de 1939, entre três navios ingleses e o couraçado de bolso alemão “*Admiral Graf Spee*”, que, num espaço de pouco mais de dois meses, tinha afundado nove navios mercantes aliados. Depois de ter enfrentado a força naval inglesa que lhe dava caça, deixando fora de combate um dos três navios ingleses e avariando os outros dois, na famosa batalha do Rio da Prata, o couraçado alemão terminou a sua vida, afundado por decisão do seu próprio comandante. O afundamento ocorreu à saída do porto de Montevideu, onde o navio tinha entrado para fazer reparações ao abrigo Direito Internacional, aproveitando o estatuto de neutralidade

dos países sul-americanos. Não tendo conseguido concluir as reparações no prazo concedido e sob o risco de ter que enfrentar uma força inglesa muito superior - o que, afinal, longe de corresponder à realidade tinha sido apenas produto dos serviços de *intelligence* ingleses – o comandante do Graf Spee optou por afundar o navio, no limite das águas territoriais, perante uma multidão que esperava assistir a um combate naval.⁶

Não obstante ser o menos militarizado oceano do mundo, já incluiu, nas suas margens, uma potência nuclear (África do Sul) e dois candidatos a esse mesmo estatuto (Argentina e Brasil). Tornou-se, entretanto, uma zona livre de armas nucleares, através do Tratado de Tlatelolco de 14 Fevereiro de 1967 que é subscrito por 33 países da América Latina e do Sul e do Tratado de Pelindeba de 14 Abril de 1996 que compromete 28 países africanos, incluindo a África do Sul.

Em 1986, por iniciativa do Brasil foi objeto da criação de uma Zona de Paz e Cooperação⁷ que apelava aos países com poder militar significativo para «respeitar escrupulosamente a região do Atlântico do Sul como zona de paz e cooperação, especialmente pela redução e eventual eliminação da sua presença militar na área, não introduzindo nela armas nucleares ou outras armas de destruição maciça e não levando para a região rivalidades e conflitos que lhe são estranhos».

NO PASSADO RECENTE E NA ATUALIDADE

A situação de marginalização estratégica em que o Atlântico Sul viveu, por muito tempo, começou a sofrer alguma alteração na sequência dos processos de descolonização que vieram “abrir a porta” a regimes que então se apresentavam com uma configuração pró-comunista, de que um dos exemplos foi o caso de Angola, envolvendo uma presença militar, russa e cubana, na guerra civil que se seguiu.

⁶ Depois de a guarnição ter sido desembarcada para rebocadores que tinham sido previamente contratados para a transportar para terra e posterior repatriamento. O navio tinha saído de Wilhemshaven a 21 de agosto de 1939 com ordem para atacar a navegação comercial no Atlântico Sul, tão cedo fosse declarada a guerra.

⁷ Criada por Resolução das Nações Unidas em 1986 (Resolução 41/11 de 27 de Outubro), sob a iniciativa do Brasil e aprovada por 127 votos a favor. Os EUA votaram contra: Portugal absteve-se, juntamente com a Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Alemanha e Japão.

O ulterior desmoroamento do Império Soviético não permitiu dar seguimento à concretização das ambições de Moscovo sobre uma maior presença em África mas o assunto dominou por algum tempo as agendas de segurança do Ocidente e alguns Países africanos e sul-americanos. Destacaram-se, em especial, várias tentativas de criação da *South Atlantic Treaty Organization* (SATO), inicialmente em 1969, pela mão da África do Sul, durante a visita do então ministro do Negócios Estrangeiros Hilgar Mullen à Argentina, e depois retomada, por mais do que uma vez, por outros protagonistas.



Segundo Marcelo de los Reys⁸, originalmente, estava subjacente a essa ideia a necessidade de garantir a segurança da rota do Cabo, que poderia ficar em causa pelo então esperado abandono pelo Reino Unido da base de Simmonstown na África do Sul. Posteriormente, com a continuação da presença da Marinha soviética na área e os laços que Moscovo estava então a estabelecer com o regime de Angola, o Governo Militar da Argentina, em 1976, voltou a insistir no assunto em reunião com altos quadros dos Exércitos dos EUA e do Brasil, mas este continuou, consistentemente, a recusar a proposta.

⁸ Reys, Marcelo Javier de los, (2007). O Atlântico Sul: seu passado recente, cooperação e perspectivas de potenciais conflitos, em Atlântico Sul XXI, África Austral e América do Sul na viragem do Milênio, obra coordenada por Jonuel Gonçalves, Editora Unespe, p. 37

A tentativa de Chávez em trazer o assunto de novo para a agenda de negociações em 2000, sob a ideia de que a integração dos países sul-americanos deveria abranger a vertente de defesa, acabou por não ter qualquer seguimento prático.

Por algum tempo, pensou-se que o grave recrudescimento da pirataria proveniente das costas da Somália no Golfo de Aden, principalmente no período de pico da ameaça, entre 2008 e 2011, poderia levar a navegação mercante a optar pela rota longa de contorno de todo o continente africano. No entanto, a diferença de distância a percorrer (traduzida em mais 14 dias de viagem a uma velocidade média de 15 nós)⁹ e as medidas tomadas para combater a ameaça (quer pela IMO¹⁰, quer pela presença naval acionada pela NATO e pela União Europeia) levaram a navegação comercial a manter o risco de atravessar o que então se consideravam as águas mais perigosas do mundo. Acabou assim por não se verificar o esperado impacto sobre o Atlântico Sul.

No campo nuclear, malgrado os compromissos atrás referidos, aliás reforçados pela quase geral adesão dos países da região ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, o Brasil e mais alguns outros países não subscrevem o Protocolo Adicional¹¹ a este Tratado, que permite inspeções sem alerta prévio. Esta posição introduz um elemento de inquietação sobre as intenções desses países, inquietação acentuada, no caso do Brasil, pela adoção de uma postura sistematicamente crítica do Tratado de Proliferação Nuclear, considerado pelo então Presidente Lula da Silva, como mais «uma expressão dos desequilíbrios do sistema internacional», em que as armas nucleares são uma forma de proeminência política.¹² No entanto, - convém esclarecer - o que se julga estar subjacente à recusa brasileira de assinatura do Protocolo Adicional é sobretudo restringir acesso a informação sobre as suas capacidades e técnicas de enriquecimento de urânio, que o Brasil considera sensível.

⁹ Rodrigues, Alexandre Reis (2012), “O combate à pirataria marítima”, Cadernos Navais, n.º 41, junho de 2012.

¹⁰ International Maritime Organization.

¹¹ Trata-se de um elemento essencial dos mecanismos de verificação ao dispor da Agência Internacional de Energia Atômica.

¹² Em “A relação EUA - Brasil, Perspetivas de uma Parceria, Eusébio Mujal-León e Alejandro González, RI Relações Internacionais, n.º 29 março 2011.

Obviamente, não é difícil encontrar boas razões de crítica sobre o Tratado de Não Proliferação. Aliás, o Brasil não está sozinho nessa posição mas, não estando disponível qualquer outra “ferramenta” política-diplomática para conter a proliferação horizontal de armas nucleares, tudo o que contribuir para o descrédito do Tratado, sem a sugestão de alternativas, ajudará os que, como o Irão, poderão ter uma agenda nuclear escondida.

Entretanto, tem-se vindo a acumular um conjunto de fatores diversos que estão a alterar o quadro geral, uns a afetar, direta ou indiretamente, a segurança, outros a alterar a configuração dos fluxos da navegação comercial. Alguns destes fatores remontam ao fim da Guerra Fria, outros são recentes ou mal despontam no horizonte. No total são sete fatores, que passo a referir abreviadamente:

1. A questão da retração a que têm estado sujeitos os dispositivos navais

Entre os fatores que vêm de trás está o resultante da retração dos dispositivos navais que as potências ocidentais mantinham na área, o que aconteceu inicialmente pela retirada das potências coloniais e depois pelo fim da necessidade de controlar as movimentações da Marinha soviética, que, na sequência da implosão do Império soviético, praticamente deixou de sair das suas bases. Estes desenvolvimentos criaram um vazio de poder que os respetivos Estados costeiros não conseguiram preencher minimamente por manifesta falta de capacidades de controlo das respetivas águas de jurisdição e um défice generalizado de sensibilidade para as questões de segurança no mar.

2. O défice de capacidades

De facto, dos 24 países banhados pelo Atlântico Sul (três sul-americanos e 21 africanos) apenas três (Brasil, Argentina e África do Sul), podem afirmar, de forma credível, a posse de meios navais e de organização para o controlo das respetivas águas de jurisdição à altura dos atuais desafios à segurança marítima. Espera-se que este quadro comece a evoluir positivamente no médio prazo mas os ganhos alcançados terão que ser confrontados com o crescente nível de sofisticação das redes ilegais, muitas vezes dispendendo de tecnologias ainda inacessíveis a instituições dos próprios estados.

Existe, de facto, um movimento geral de chamada de atenção para uma maior consciencialização sobre as questões do mar e um crescente interesse para reunir as capacidades necessárias para garantir segurança marítima. Este movimento tem sido “apadrinhado”, senão mesmo dinamizado, pelas instituições regionais africanas, logo a começar pela União Africana, que, depois de um início em que se limitou a uma leitura quase exclusivamente continental do contexto de segurança, reconhece hoje a importância das ameaças e das vulnerabilidades com que se debate o ambiente marítimo, quer na costa atlântica, quer na costa do Índico.

Esta preocupação já se traduziu na aprovação da Estratégia Marítima Integrada para África 2050, iniciativa também adotada pelas organizações internacionais sub-regionais, designadamente as Comunidades Económicas de Estados da África Central e da África Ocidental (ECCAS e ECOWAS) e complementada com a criação de centros de operações de segurança marítima.¹³ Trata-se de uma primeira tentativa de estabelecer uma rede que, se devidamente integrada, pode vir a melhorar substancialmente as condições existentes para o controlo das atividades marítimas na região.

A compreensão de que o desenvolvimento económico de que África precisa desesperadamente está cada vez mais dependente de ter ou não segurança marítima está a levar os principais países da região a apostar seriamente em capacidades de controlo das suas águas de jurisdição, em parte diretamente motivados pela necessidade de garantir a exploração segura dos respetivos recursos.

Neste quadro, espera-se que, a médio prazo, o Atlântico Sul perderá o estatuto de oceano menos militarizado do mundo. É o que nos dizem os programas de reequipamento naval em que algumas potências apostam para recuperar o atraso em que se deixaram cair, com destaque para o ambicioso plano aprovado pelo Governo brasileiro para a sua marinha. Se vai ou não continuar também a ser o oceano mais pacífico do mundo e se vai conseguir manter-se á margem das crises e conflitos que têm ameaçado a estabilidade global é um desfecho que poderá ser cada vez mais difícil garantir.

¹³ Existem dois centros de coordenação no âmbito da ECCAS e quatro centros no âmbito da ECOWAS. Sob a coordenação da *Maritime Organization for Western and Central Africa* (MOWCA) foram previstos seis centros (um para cada área em que a região foi dividida mais dois de coordenação (em Accra e Lunada). Em “A segurança no Golfo da Guiné”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 11 julho 2014.

3. A “nacionalização” dos espaços marítimos

O vazio de governação que se verifica em muitos dos espaços marítimos sob responsabilidade dos respetivos Estados costeiros, problema agudo do lado africano, é, como atrás referido, uma questão que se agudiza à luz da chamada “nacionalização” dos espaços marítimos através dos processos em curso de extensão das respetivas plataformas continentais, em que, regra geral, todos os estados estão interessados. Não se estranhará que estes processos reavivem diferendos latentes ou criem diferendos novos sobre delimitações desses espaços, principalmente quando estiverem em causa jazidas importantes de recursos.

A configuração da costa africana na zona do Golfo da Guiné, formando uma concavidade quase em ângulo reto, e incluindo várias ilhas, torna muito complexa a delimitação dos espaços marítimos de jurisdição dos respetivos estados costeiros e insulares. Esta realidade gera situações delicadas entre os Camarões, o Gabão, o Congo, a República Democrática do Congo, Angola e S. Tomé e Príncipe.¹⁴

4. As “novas” ameaças¹⁵



¹⁴ “Atlas Geopolitique des espaces maritimes. Frontières, énergie, transports, piraterie, pêche et environnement”, edição Technip de 2010.

¹⁵ «There are multiple threats hovering the maritime realm, and if states are not paying attention, they will domestically become more vulnerable as a result of their maritime negligence» (Dr. Roberto Pereyra, “What is the future of navies?” post on Center for International Maritime Security).

A negligência com que tem sido encarada a segurança do domínio marítimo no lado africano do Atlântico Sul pelas razões apontadas atrás (Pontos 1. e 2.) e a fragilidade das instituições governamentais em vários estados africanos tem vindo a alterar drasticamente o quadro geral de segurança marítima na região, com repercussões várias fora da área, quer na Europa, quer na América do Sul, nomeadamente no Brasil.

São, essencialmente, três problemas: 1. O tráfico transatlântico de drogas provenientes da América do Sul; 2. A pirataria no Golfo da Guiné; 3. Um grave problema regional de pesca ilegal e depredação de recursos vivos.

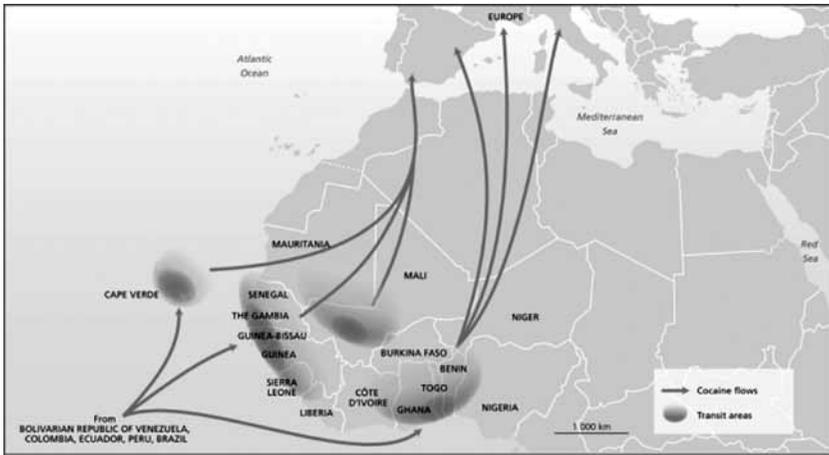
O primeiro problema – tráfico de drogas – está a transformar a África Ocidental num centro de narcoterrorismo, dadas as ligações cada vez mais estreitas entre o crime organizado e o terrorismo internacional, em especial o ligado a redes extremistas regionais (AQIM, al Shabaab, Boko Haram). Esta situação ameaça a segurança dos países costeiros, em ambas as margens do Atlântico Sul, está a corroer estruturas governamentais locais e acaba por ter um impacto social e de saúde, quer localmente, quer na Europa, o principal (mas não único) destino final dessa droga. Estima-se que cerca de 13% do tráfego mundial de cocaína passa por esta região¹⁶ (entre um quarto e dois terços da cocaína proveniente da América do Sul, segundo o *Africa Economic Development Institute*). No entanto, é necessário ter presente que o problema põe-se também no domínio aéreo que, para além do tradicional recurso aos “correios de droga”, faz uso de uma vasta gama de meios aéreos.¹⁷

Não é provável que esta situação melhore significativamente enquanto não se alterar o contexto que permitiu a instalação local das principais redes de tráfico, ou seja, a continuação da região como uma das mais pobres do mundo e com instituições estatais que se têm mostrado vulneráveis à infiltração do crime organizado. Aliás, o controlo local do tráfego tem estado a passar das mãos dos cartéis sul-americanos para organizações africanas que estão a constituir as suas próprias redes de transportes e de distribuição.¹⁸

¹⁶ “US efforts in West Africa will not stop flow of Europe-bound Cocaine”, by Edward Fox.

¹⁷ Um Boeing 717 encontrado no Mali em 2009, incendiado, e que veio a verificar-se ter sido usado para transportar grande quantidade de droga, cerca de 10 toneladas.

¹⁸ “Out: Latin American drug cartels. In: African drug cartels”, Robert Beckhusen, 27 fevereiro de 2013.



O segundo problema – pirataria - ocorre no Golfo da Guiné¹⁹, uma zona extremamente rica em hidrocarbonetos que inclui vários países produtores, com destaque para a Nigéria, o oitavo maior no mundo. Este fenómeno, que quase se considerava extinto, voltou a crescer, inicialmente fruto da situação na Somália, mas também com uma marcada presença na África Ocidental, entre outras regiões, como mostra o quadro abaixo que regista o número de incidentes entre 2008 e 2013 (em média, entre quatro e cinco incidentes por mês).²⁰

No caso do Golfo da Guiné, esta ameaça é conhecida em alguns círculos como “*petropiracy*” dadas as suas ligações ao mercado negro petrolífero que prolifera na Nigéria mas que se começa a estender a

¹⁹ O Golfo da Guiné tem uma localização excêntrica às rotas de navegação principais que contornam o continente africano, dado que forma como que uma grande reentrância que não chega a ser cruzada pela navegação comercial que se dirige para norte (ou para sul). Esta situação, ao contrário do que acontece no Golfo de Aden, retirou importância estratégica ao contexto de segurança mas estas condições podem alterar-se, a curto prazo, se se mantiver a tendência de os incidentes de pirataria se passarem a verificar em zonas cada vez mais afastadas da costa, ou seja em águas internacionais próximas da linha de navegação principal (“A segurança no Golfo da Guiné”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 11 julho 2014).

²⁰ A África Ocidental ocupava em 2013 o lugar de segunda região do mundo mais afetada, tendo ultrapassado o caso da pirataria proveniente da Somália que em 2012 ainda ocupava o primeiro lugar. (um total de 99 incidentes em 2012, 286 em 2011). O Mar do Sul da China detinha em 2013 o primeiro lugar com 142 incidentes (90 em 2012).

países vizinhos. É um problema de segurança que, não obstante os seus contornos marítimos, tem as suas raízes em terra, no desvio de petróleo que circula nos oleodutos, o que se estima corresponder a 10% do total das receitas de produção de petróleo.

| Ano | Total África Ocidental | Total mundial | Tentados | Efetuosos |
|------|------------------------|---------------|-------------|---------------|
| 2008 | 50 | 306 | 8 (2/1/3) | 42 (2/17/23) |
| 2009 | 46 | 406 | 12 (5/4/2) | 34 (7/19/8) |
| 2010 | 47 | 489 | 10 (3/4/2) | 37 (5/15/16) |
| 2011 | 61 | 544 | 17 (9/5/3) | 44 (10/15/19) |
| 2012 | 64 | 341 | 19 (8/6/5) | 45 (17/9/19) |
| 2013 | 54 | 298 | 20 (11/1/5) | 34 (13/5/16) |

Nota: Este quadro mostra a evolução do número de incidentes de acordo com as estatísticas compiladas pela IMO (os números entre parêntesis nas duas últimas colunas referem a decomposição dos totais por áreas, águas internacionais, territoriais e interiores). Não obstante a tendência de decrescimento do número de incidentes a nível mundial, fruto das medidas de combate à pirataria proveniente da Somália, o número de casos reportados (tentados e concretizados) na África Ocidental (basicamente o Golfo da Guiné) mantêm-se, grosso modo, na média de quatro a cinco incidentes por mês.

O terceiro problema – pesa ilegal –, embora pouco referido, tem uma dimensão regional muito importante, quer pelo prejuízo daí resultante (cerca de 1,5 mil milhões de dólares/ano, cerca de 37% do total da captura), quer pela depredação de um recurso vivo que é base alimentar de vastos setores das populações da região. Esta situação deve-se a uma quase total ausência de fiscalização das águas de jurisdição dos respetivos países costeiros.

5. A questão das Ilhas Falkland/Malvinas

Passados mais de trinta anos sobre a chamada “Guerra das Malvinas”, esta área mantém-se como um foco de tensão. Os locais continuam a reclamar o seu direito à autodeterminação e a declarar não desejarem ser parte da Argentina nem se considerarem colônia do Reino Unido.²¹ Com as perspectivas de jazidas de petróleo nas águas do arquipélago, em especial na bacia norte onde a prospeção, a título exploratório, começou em 1998 e a exploração em 2011, o relacionamento pode complicar-se de novo senão mesmo dar origem a conflitos.²² Embora a possibilidade de a Argentina voltar a intervir militarmente seja, hoje, geralmente considerada remota, o processo em curso de reequipamento da sua Força Aérea, através de um programa de desenvolvimento do caça *JF-17 Thunder* com a China, assinado em fevereiro do corrente ano, levou o Governo britânico a responder com o anúncio de que as capacidades de defesa do arquipélago²³ seriam melhoradas, incluindo a instalação de novas baterias de mísseis superfície-ar para substituir as atualmente instaladas. Não obstante esta aparente aposta na possibilidade de um conflito de natureza convencional, não será de excluir - como sugere Alex Calvo²⁴ - que inclua o recurso a táticas assimétricas por parte da Argentina. Calvo associa a recente decisão do Governo britânico de colocar dois helicópteros de transporte de tropas “Chinook”²⁵ no arquipélago à criação de uma capacidade de resposta rápida a essa eventualidade.

²¹ Segundo um plebiscito realizado em março de 2013, 99,8% dos habitantes (3000) declaram querer manter o atual relacionamento político com o Reino Unido. A Argentina, que considera que o plebiscito em nada altera os seus direitos, tem mantido uma constante campanha diplomática nas Nações Unidas tendo em vista a abertura de conversações sobre o estatuto do arquipélago e apresentando protestos no Comité Especial para a Descolonização. Entretanto, o Governo britânico alterou o estatuto do arquipélago que passou a ser considerado como um departamento ultramarino com governo e parlamento próprios, portanto, com algum grau de autonomia.

²² “*Argentina and the Falklands Oil and troubled waters. Drilling a vein of nationalism, in the Economist, Feb 20th 2010.*”

²³ O Reino Unido prevê 250 milhões de dólares em investimentos na defesa do arquipélago nos próximos dez anos, de acordo com uma notícia veiculada pela Stratfor no início de abril 2015. Uma das mais importantes infraestruturas é a base aérea da RAF em Mount Peasant, inaugurada em 1985 pelo Príncipe Henry.

²⁴ “*Asymmetric Naval Warfare: next stage in the South Atlantic Conflict?*”. *Post on Center for International Maritime Security*”.

²⁵ Podem transportar entre 30 a 50 efetivos.



Em qualquer caso, convém ter presente que o caso das Ilhas Falkland é apenas um entre os onze territórios no Atlântico, de um total mundial de dezasseis “*non-self governing territories*”, designação do que resta dos territórios coloniais que existiam à data em que as Nações Unidas foram criadas. Trata-se de possessões coloniais insulares que se admite representarem um fator de instabilidade potencial contrário ao objetivo de manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação.²⁶

6. O crescimento económico da região

Não obstante a preocupação que estes dois tipos de “novas ameaças” – pirataria e tráfico de drogas - estão a gerar, suscitando o empenhamento internacional para a sua solução, e ainda o atrás referido conflito em aberto das ilhas Malvinas/Falkland, o que tem vindo a colocar o Atlântico Sul como um centro de interesse internacional, que nunca tinha tido anteriormente, é a evolução que tem vindo a sofrer como espaço económico.

São duas circunstâncias que explicam esta nova caracterização do Atlântico Sul. Por um lado a importância energética da região que representa hoje 20% da produção mundial de petróleo e é origem de cerca de 1/3 das importações dos EUA e da China.²⁷ Por outro lado, o estatuto

²⁶ A ilha de Ascensão, sob a administração do Reino Unido, abriga uma base aérea que apoia operações aéreas britânicas e americanas e inclui um centro de vigilância eletrónica, ao abrigo de uma parceria com os EUA.

²⁷ Importações provenientes, de momento, dos principais produtores africanos, Nigéria e Angola. Estudos preliminares sobre as mais recentes descobertas no Pré-Sal brasileiro indicam reservas na ordem dos 55 mil milhões de barris de petróleo.

de potências emergentes que estão a assumir alguns dos respetivos Países costeiros, quer na costa africana (Angola e África do Sul), quer na costa sul-americana (Brasil).

Estes três países, juntamente com a Nigéria, como exportador de petróleo e gás natural, estão a alterar o panorama da atividade económica através do Atlântico, até agora quase exclusivamente dominado pelas relações comerciais entre os EUA e a Europa. Esta situação terá um reflexo direto na configuração dos fluxos marítimos, entre o Norte e o Sul e entre a América do Sul e África, e retirará progressivamente o Sul da posição excêntrica a que ficou condenado pelas aberturas do Canal do Suez (em 1869) e do Panamá (em 1914).²⁸

Esta situação é retratada do seguinte modo num estudo²⁹ feito em 2009 por um grupo de instituições americanas e europeias:

«The volume of Atlantic commerce is staggering. Despite the rise of the Pacific, more trade and investment flow across the Atlantic than any other part of the world. Never have been so many workers and consumers entered the Atlantic economy as quickly or as suddenly in the past fifteen years. The U.S. and the EU are the largest trading partners of both Latin America and Africa. ... Brazil, in effect, has become the China of Latin America, a strong and influential regional player, notably in agriculture and energy».

Como era de esperar as potencialidades energéticas da região têm acentuado o interesse e presença das novas potências emergentes da Ásia na sua incessante procura de novas fontes de abastecimento. Até que ponto esse interesse possa vir a ser objeto de conflito de interesses e se possa manifestar também através de uma presença militar é um assunto em aberto que os analistas de segurança terão que acompanhar cuidadosamente.

²⁸ Elis Alves Penha, citado por Aderson de Oliveira Caldas em “A ZOPACAS e o Brasil: o discurso e as práticas brasileiras nas iniciativas de paz e cooperação no Atlântico Sul” reclama um estatuto estratégico para a bacia do Atlântico Sul mesmo antes destes desenvolvimentos mais recentes, ao afirmar que 67% e 23% do mercado de petróleo destinado aos mercados europeu e americano, respetivamente, já passam pela área.

²⁹ “Shoulder to shoulder: Forgering a strategic U.S.-EU partnership”, Daniel S. Hamilton and Frances G. Burwell (lead authors), Atlantic Council of the United States, Center for European Policy studies, etc.

Para já o que temos em cima da mesa, como factos, é a expansão dos investimentos russos e chineses na região o que, como é habitual, será certamente acompanhado por um estreitamento das relações com as potências locais e criação de novas zonas de influência.

6. O degelo do Ártico



A esperada abertura periódica da rota do Nordeste, ao longo da costa russa, em resultado do degelo do Ártico, ao encurtar consideravelmente o trânsito entre a China e o Atlântico,³⁰ facilitará uma presença naval da China, como corolário da associação já esboçada com os principais produtores de petróleo e gás a sul. A médio/longo prazo, estas novas circunstâncias, somadas às referidas anteriormente, irão contribuir para a alteração do quadro militar naval no Atlântico Sul. É, aliás, uma alternativa que para Pequim representa a vantagem complementar de evitar a passagem por alguns pontos focais que estão sob o controlo da Marinha americana.

³⁰ Dar dados. Aliás, é também uma alternativa de percurso que representa para Pequim a vantagem complementar de evitar a passagem por alguns pontos focais (por exemplo, o estreito de Malaca) que estão sob o controlo da marinha americana.

7. A nova postura estratégica dos EUA

Por razões que são claras a toda a gente, o Atlântico Norte deixou de ser uma prioridade para os EUA. A região que, em alternativa, passou a estar no centro das suas preocupações estratégicas é a região Ásia/Pacífico, opção expressa profusamente em variada documentação, da qual a peça mais recente é a “*Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*” com orientações estratégicas para a *USN, Marine Corps e Coast Guard*, aprovadas em março de 2015³¹, e de que se faz o seguinte extrato:

«Spanning from the West Coast of the United States to the eastern coast of Africa and containing eight of the most populous countries, the Indo-Asia-Pacific region continues to increase in significance for our Nation as well as for our allies and partners. America's economy and security are inextricably linked to the immense volume of trade that flows across the Indian and Pacific Oceans».

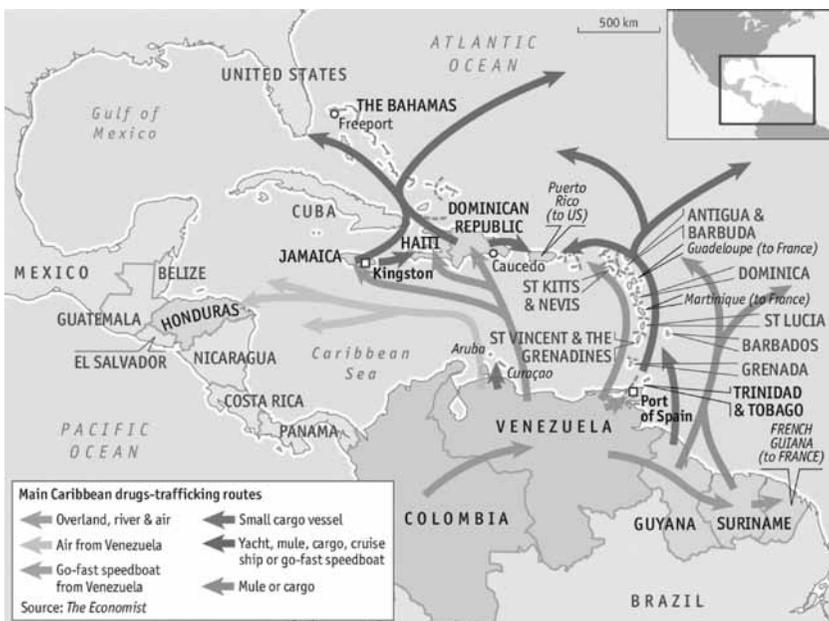
Em relação ao Atlântico, na minha análise, os EUA fazem pelo menos três distinções regionais, cada uma com a orientação específica e diferentes graus de envolvimento: o Atlântico Norte, o Atlântico Sul e a região das Caraíbas.

No Atlântico Norte (e Mediterrâneo), têm procurado deixar claro que é da componente europeia da NATO que esperam primariamente a capacidade de resposta para eventuais crises e conflitos que possam surgir na área ou nas suas imediações próximas. Esta nova orientação ficou bem patente na crise Líbia, em que os EUA se limitaram a cobrir défices de capacidades europeias essenciais para a intervenção e que constituiu o primeiro caso do historial de intervenções americanas sem a participação de um porta-aviões.

A América Central e a região das Caraíbas é, presentemente, a que regista um maior envolvimento operacional dos EUA mas no contexto relativamente bem recortado do combate à entrada ilegal de drogas provenientes da América do Sul, especialmente da Colômbia. No entanto, a importância relativa de cada uma destas duas áreas continua a alternar em função do maior esforço militar feito sobre cada uma, no âmbito do que se tem designado o “*ballon effect*” (quando aumenta a pressão

³¹ “*A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower, Forward, Engaged, Ready*”.

de fiscalização sobre uma área é a outra que passa a ser usada).³² Presentemente, as preocupações americanas para travar a entrada de droga dirigem-se mais para as Caraíbas, que tem sido usada mais pelos cartéis de droga que as rotas aéreas sobre terra, como mostra o mapa abaixo. A região, nos últimos três anos, foi responsável por cerca de 15% do tráfico entrado nos EUA, percentagem maior no caso do que se destina à Europa.



Em relação ao Atlântico Sul há a notar que embora os EUA não tenham um interesse “esmagador” em África, têm preocupações para que precisam de encontrar respostas no curto prazo. Preocupam-se com o petróleo nigeriano e angolano, preocupam-se com a influência islâmica, preocupam-se com a estabilidade na Nigéria. No entanto, não têm, pelo

³² Um elemento central do esforço internacional reside na *Joint Interagency Task Force South*, que faz parte da organização do SOUTHCOM e em que participam mais treze países, incluindo o Brasil e curiosamente Espanha, tendo todos oficiais de ligação no respetivo quartel-general em Key West Florida. A missão da JITFS é: «*JITF South conducts interagency and international Detection & Monitoring operations, and facilitates the interdiction of illicit trafficking and other narco-terrorist threats in support of national and partner nation security*».

menos por enquanto, que se preocupar com bloquear incursões de potências estranhas à área, que possam vir a alterar o equilíbrio regional.

Muito embora a sua dependência energética em relação ao Golfo da Guiné tenha diminuído cerca de 40% em relação ao pico que atingiu em 2007,³³ Angola e Nigéria continuam a ser importantes exportadores para os EUA. Esta circunstância e, em geral, as inquietações de instabilidade, são formuladas na “*Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*” do seguinte modo:

«Persistent instability across ... Africa allow violent extremist organizations and other terrorist organizations to operate.

Under-governed areas ashore create conditions for regional instability ranging from piracy and illicit waterborne trafficking to support for terrorism activity».

É neste contexto que surgem duas decisões, relativamente recentes, que sugerem um crescendo de interesse pela região e de preparação para uma maior presença naval. A já atrás referida reativação da 4ª Esquadra, 58 anos depois da sua ativação original, e a criação do AFRICOM³⁴, o sexto e mais recente na estrutura de comandos militares unificados com responsabilidades geográficas.

A reativação da 4ª Esquadra, que tanta polémica criou na opinião pública brasileira nunca foi explicada nem foi objeto de consultas com as principais potências regionais, procedimento a que o Presidente Lula da Silva reagiu de um modo abrupto³⁵ mas que depois o Governo brasileiro tentou desvalorizar. Para Brasília, vai contra o objetivo de manter a zona livre de presença de forças militares oriundas de outras áreas e livre de armas nucleares, objetivo expresso na criação da ZOPACAS.

³³ Este desenvolvimento deve-se ao sucesso dos EUA na exploração e produção de gás shale. Em qualquer caso, a Nigéria e Angola continuam apesar de tudo a ser importantes exportadores para os EUA. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1186> (31Dec2013)

³⁴ O anúncio da sua criação data de Fevereiro de 2007. Começou a operar formalmente em Outubro de 2007, no âmbito do USCENTCOM durante o seu primeiro ano de vida. Assumiu o estatuto de Comando Unificado em outubro de 2008.

³⁵ «*Now that we have discovered oil ... 300 km from our coast, we, obviously, want the U.S. to explain the rationale of this Fourth Fleet*”, citado por Bruno Cardoso dos Reis em “Brazil versus NATO?”

Para os EUA, é uma iniciativa relativamente modesta, ou, se preferirem, cautelosa na medida em que a força que foi reativada não tem meios permanentemente atribuídos. É o que em terminologia militar naval se tem chamado uma força "on call", baseada numa estrutura pensada para entrar em funcionamento num determinado período de tempo que pode ser ajustado em função do contexto de segurança prevalecente a cada momento. É o mínimo que os EUA poderiam fazer, de momento, como sinal de que não tencionam ignorar as demonstrações russas e chinesas de interesse numa aproximação militar com alguns países da região que têm tendência em mostrar a sua inclinação anti-americana e como indicação de que estarão atentos à zona como potencial palco de competição por áreas de influência. Ou seja, é uma antecipação a eventuais alterações do equilíbrio de poderes.

No campo da ativação do AFRICOM, devem ser destacadas três iniciativas que dão uma boa ideia da natureza das principais preocupações americanas e dos seus propósitos imediatos em relação à área:

Os programas "*African Partnership Station*" e "*African Maritime Law Enforcement Partnership*" e os exercícios da série "*Obangame Express*". No essencial, têm o propósito de promover uma melhor postura dos países africanos no domínio marítimo, desenvolvendo competências que lhes permitam gerir a segurança das suas águas de jurisdição. Os exercícios "*Obangame*",³⁶ focados no Golfo da Guiné vão no quinto ano de existência, período durante o qual o número de marinhas participantes passou de nove para 23.

UMA NOVA ARQUITETURA DE SEGURANÇA PARA O ATLÂNTICO SUL

O Atlântico Sul não constitui uma área geopolítica com identidade própria. Entre os países que bordejam as suas margens prevalece uma grande diversidade cultural, política e social e persiste um elevado sentido nacionalista, por vezes acompanhado por um discurso belicoso.

³⁶ O exercício de 2015 (19 a 27 de março) incluiu 9 marinhas europeias entre as quais a portuguesa (NRP Bartolomeu Dias). O Brasil, depois de uma primeira participação em 2014, voltou a estar presente em 2015.

Estas circunstâncias constituem, logo à partida, um obstáculo sério à criação de um bloco semelhante à NATO, um objetivo já em si mesmo difícil por falta de uma ameaça externa que, na perceção de todos os intervenientes locais, justifique a criação de uma aliança de defesa.

De facto, ao contrário do que sucedeu no Norte, por ocasião da criação da NATO, não estão reunidas as condições que normalmente levam os estados a formar uma aliança. Por algum tempo - durante a Guerra Fria -, como se referiu atrás, quando se receava a presença naval soviética e a ameaça que daí poderia resultar para as linhas de comunicação marítimas ocidentais, parte dessas condições estiveram reunidas. Mesmo assim, como se viu, não foram suficientes para levar todos a concordarem com a necessidade de um compromisso coletivo para se protegerem dessa ameaça potencial. Muito menos, quando Chavéz tomou a iniciativa de fazer ressuscitar o assunto, mas na perspectiva de o contrapor à eventual ideia de alargamento da NATO. Prevaleceu a relutância em aceitar a inevitabilidade de alguma desnacionalização das suas políticas de defesa e redução da autonomia dos respetivos Estados para a procura de consensos, que a participação numa Aliança sempre implica.

Como poderá evoluir este assunto à luz de uma nova necessidade de cooperação estreita na resolução dos vários problemas de segurança marítima com que se debate, em geral, a continuação do processo de globalização? Com que prioridade se devem envolver os países costeiros do Atlântico Sul no combate às ameaças que estão a impedir uma solução sustentável de estabilidade e progresso social e económico? Como se poderão envolver coletivamente no combate a todo o tipo de redes ilegais que proliferam na região, em especial no continente africano onde se aproveitam das fragilidades das instituições governamentais locais. Segundo um relatório de outubro de 2012,³⁷ sobre a segurança no Atlântico Sul:

«The South Atlantic region needs strategies that are more proactive ... to deter illicitly activities which require more bilateral and multilateral cooperation and information sharing, both at and away from the border»,

É por demais evidente que a proteção das atividades marítimas excede a capacidade de um só país, mesmo sendo uma grande potência.

³⁷ *Workshop on Transnational Security Challenges in the South Atlantic, 17/18 October 2012, Global Counterterrorism Forum.*

Exige uma estrutura de segurança regional abrangendo o leque completo de intervenientes mas, no caso do Atlântico Sul as necessidades poderão até exceder o somatório das capacidades locais, a maior parte das quais – como vimos anteriormente - são incipientes.

Se esta avaliação vai ao ponto de reconhecer a necessidade de lançamento das bases de uma nova arquitetura de segurança e defesa para o Atlântico Sul, em antecipação do crescimento da sua importância estratégica, é um assunto não esclarecido.

Marques Guedes³⁸ considera que a «inexistência de uma arquitetura de segurança para o Atlântico Sul está a tornar-se muito perigosa» mas lembra que essa construção enfrenta várias dificuldades. Por um lado, a previsível indisponibilidade do Brasil e Angola em «encarar quaisquer construções supranacionais». Por outro lado, a provável impossibilidade de os EUA permitirem que se concretize sem a sua liderança, hipótese a que – acrescento eu - o Brasil se opõe abertamente.

Não obstante estes obstáculos, Marques Guedes prevê que «quer o queiramos, quer não, irão ser os norte-americanos, que já lá estão e em força, quem vai orquestrar o processo – e vai ser porventura como que uma extensão mais ou menos informal da NATO, ou num formato ao desta aparentado, que essa arquitetura será construída».

Esta questão esteve particularmente viva durante 2009, o ano precedente à revisão do conceito estratégico da NATO, concluída em Lisboa em novembro de 2010. Pelo menos, duas iniciativas³⁹ foram desenvolvidas para tentar influenciar o conteúdo do conceito, chamando a atenção para a crescente necessidade de uma mais efetiva parceria transatlântica e, dentro desta, para uma melhor capacidade de resposta aos novos desafios do Atlântico Sul.

Faço dois destaques, que dão uma ideia relativamente precisa do que então se preconizava, um de cada uma dessas duas iniciativas. Do texto de fevereiro de 2009, “*Alliance Reborn*”:

³⁸ Guedes, Armando Marques, (2011), “A nova geopolítica do Atlântico Sul”, Revista da Marinha, n.º 960, fevereiro, março, abril 2011.

³⁹ Em fevereiro de 2009: “*Alliance Reborn: An Atlantic Compact for the 21st Century*” – “*The Washington NATO Project*”, um trabalho conjunto do *Atlantic Council of U.S. and the Center for Strategic International Studies*. Em dezembro, “*Shoulder to Shoulder; Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*”, Daniel S. Hamilton and Frances G. Burwell s leading authors.

«To succeed in this new world, Europeans and Americans must define their partnership in terms of common security rather than just common defense, at home and away. This will require the Alliance to stretch. Depending on the contingency at hand, NATO may be called to play the leading role, be a supporting actor, or simply join a broader ensemble. Even so, NATO alone – no matter how resilient – simply cannot stretch far enough to tackle the full range of challenges facing the Euro-Atlantic community»

Do texto de dezembro, ”*Shoulder to Shoulder*”, que inclui dez propostas concretas, destaco a décima sob o título “*The Atlantic Basin Initiative*” propondo que os EUA e a União Europeia lancem as bases de uma iniciativa juntamente com outros Países da América do Sul e África (*a joint four-continent initiative*) para examinar as potencialidades de cooperação, no quadro geral da bacia do Atlântico, à luz das oportunidades e dos desafios abertos pelo processo de globalização. Realço o seguinte extrato desse documento, que respeita diretamente ao assunto de debate:

«Globalization has generated more connections across the Atlantic than perhaps ever before. ... It has also created issues particular to the Nations of the Atlantic Basin that deserve concerted attention.»

Entre o aparecimento dos dois textos acima referidos, em junho, há a registar a reunião de Lanzarote, que teve a participação de quinze países⁴⁰ e visou identificar, de forma exploratória e informal, possíveis áreas de cooperação, sob o cuidado de não colidir com os objetivos da ZOPACAS. Nenhuma destas iniciativas produziu qualquer efeito prático até ao momento.

Tudo considerado, cabe perguntar se estará implícita na iniciativa americana de reativação da 4ª Esquadra – que abordei atrás - qualquer ideia de lançamento de processo de colaboração regional que tenda a levar ao subsequente desenvolvimento de uma arquitetura de segurança para a região.

Julgo que não. Aparentemente, Washington terá concluído que esse tipo de abordagem é prematura e contraproducente, tendo em con-

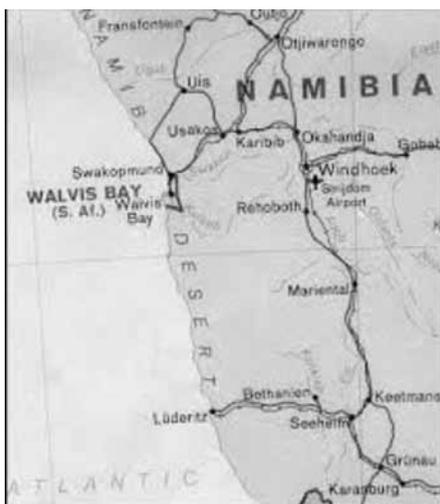
⁴⁰ Angola, Argentina, África do Sul, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Espanha, França, Marrocos, Nigéria, Senegal, Portugal, Uruguai e Venezuela.

ta as objeções e resistências que a sua presença e intromissão na região poderia iria gerar, pelo menos, na perspectiva de alguns dos protagonistas regionais.

O que fica de concreto, para já, é o reavivar da ideia de um processo de estreita cooperação naval internacional, lançada em 2007 e então referida como a iniciativa da “*One thousand ships Navy*”. Mais tarde rebatizada “*Global Maritime Partnership Initiative*”, foi, por algum tempo, quase abandonada mas está a voltar a ter um papel central nos contactos bilaterais que os EUA desenvolvem na região, objetivo expresso nas seguintes palavras do almirante Greenert, Chefe das Operações Navais da Marinha americana:

«The reality of today is that we have to think about the global network of navies. All it takes is a willingness to cooperate – there’s no commitment, you don’t have to join an alliance, anyone can plug-and-play. There’s a mission for everybody whether it’s humanitarian assistance and disaster response, counterterrorism, counter transnational organized crime, or counter piracy».

Em qualquer caso, os termos da equação a ter presente na procura de uma solução para a segurança do Atlântico Sul nunca poderão deixar de ter presente que o apetite da China e da Rússia para consolidarem as suas relações comerciais e diplomáticas locais podem vir a gerar disputas por áreas de influência.



A China, de momento, está longe de dispor de uma capacidade expedicionária que lhe permita afirmar-se militarmente no Atlântico mas continuará certamente atenta à segurança das rotas de navegação e fontes de abastecimento energético de que depende, respetivamente, o sucesso da sua economia e a sua sobrevivência. É provável que o crescente relacionamento que mantém na região venha a ser futuramente acompanhado por uma presença militar, por parte da sua marinha, no Atlântico Sul, como elemento de uma estratégia que visa deter pretensões de Países rivais e garantir a segurança das linhas de comércio marítimo e abastecimento.⁴¹ Se a situação de insegurança no Golfo da Guiné continuar a deteriorar-se e, sobretudo, se começar a expandir-se para as águas internacionais, a China, muito provavelmente, não deixará de fazer o que fez no Golfo de Aden⁴² estabelecendo uma presença naval continuada. Talvez até possa enveredar por este caminho mais cedo do que se imagina. É o que nos diz o estabelecimento de contactos com o Governo da Namíbia, em janeiro deste ano, para a criação de um ponto de apoio naval em Walvis Bay, que funcionou como uma base naval da marinha inglesa por mais de 140 anos, até 1960.⁴³ Este desenvolvimento, a concretizar-se, é algo que não será, certamente, indiferente ao Brasil, à luz dos laços estreitos que tem mantido com a Namíbia na ajuda à organização da sua marinha.

Em resumo, será imprudente, senão perigoso, negligenciar a possibilidade de uma futura presença naval chinesa no Atlântico,⁴⁴ o que pode surgir como corolário natural dos investimentos e estreitamento de relações com as potências da região. Não faltam alertas sobre essa eventualidade⁴⁵:

⁴¹ A China pode brevemente ocupar o lugar de maior parceiro comercial dos países das Caraíbas e América Latina e também maior investidor estrangeiro, posição pertencente até ao momento à União Europeia.

⁴² No final de 2013, completava cinco anos de envolvimento continuado na região, já tendo acionado a deslocação de 16 “*task forces*” para proteger a sua navegação comercial de ataques de piratas.

⁴³ “*China’s next move: A Naval Base in the South Atlantic*”, Robert C. O’Brien, *Real Clear defense*, 21 march 2015. Não obstante a Namíbia ter ganho a sua independência em 1990, apenas quatro anos mais tarde, em 1994, é que a base ficou sob a sua soberania completa. A China já dispõe na Namíbia de uma estação de rastreio de satélites.

⁴⁴ Felix Seidler, *Centre for Maritime International Security*, 8 February 2013

⁴⁵ Chris Parry, “Super Highway – Sea Power in the 21 st Century. Para além do caso da Namíbia, pode referir-se, entre outros, os investimentos que Pequim está a fazer no porto de Buenaventura na Colômbia, por onde transitam trocas comerciais no valor anual de 17 mil milhões de dólares.

«China is likely to wish to establish port facilities on the continent, engage more intensely in oil and gas extraction joint ventures and secure its routes in support of its significant investment in commodities and raw material in South America».

A Rússia tem um registo já consolidado de presença naval para estreitamente de laços com países da Caraíbas, em especial Cuba, e da América Latina, em particular a Venezuela. Entre o final da década de 70 e a década de 80, teve acesso a facilidades portuárias em Luanda, Lobito e Moçâmedes mas nunca foi autorizada construir bases permanentes. Em consonância com o crescendo do seu orçamento de Defesa, em grande parte direcionado para a Marinha, tem vindo a adotar uma postura de maior presença nos domínios, marítimo e aéreo dos chamados “*global commons*”, que poderá, certamente, incluir o Atlântico Sul, embora lhe faltem as motivações concretas de procura de fontes energéticas, que explicam as movimentações chinesas.

Resta saber se os cinco dias de exercícios no Mediterrâneo, em maio deste ano, entre seis navios de guerra russos e três chineses, indicia o começo de uma nova cooperação na área militar, nomeadamente no Atlântico Sul, possibilidade que não pode deixar de merecer atenção dos países da região e do Ocidente em geral.

As ambições russas, conforme se pode deduzir dos planos de reequipamento anunciados, são grandes. Incluem um porta-aviões idêntico, em dimensões e presumivelmente em capacidade de operação de aéreos aos atuais porta-aviões americanos⁴⁶, que preveem operacional para 2013, submarinos e um programa de construções de novos navios de desembarque. Segundo declarações recentes do ministro da Defesa russo, Moscovo procura facilidades portuárias, ou mesmo bases de apoio, em locais tão distintos como Vietname, Venezuela, Nicarágua, Seicheles, Singapura, etc.⁴⁷

⁴⁶ 100.000 toneladas de deslocamento e cerca de 100 aéreos embarcados.

⁴⁷ Almirante Sergei Shoigu, ministro da Defesa russo, em “*The Diplomat*”, 28 fevereiro 2014.

Porém, estas ambições terão que se confrontar com a turbulência em que tem estado envolta a indústria de construção naval russa,⁴⁸ situação que está a impedir a saída do estado de decrepitude em que a Marinha russa foi deixada cair. A recente decisão francesa de cancelar a venda dos navios de desembarque “Mistral” e o esperado reatamento das relações diplomáticas de Cuba com os EUA, que trará a Venezuela para uma aproximação idêntica, constitui para Moscovo um revés significativo, quer na dinâmica de recuperação da sua marinha, quer em termos de perda de uma área de influência que até há pouco tempo parecia segura.

O ATLÂNTICO SUL PARA O BRASIL

O Brasil em termos políticos e principalmente em termos culturais é um País Ocidental mas tem recusado um alinhamento explícito. Participou na I e na II Grandes Guerras ao lado dos Aliados (na segunda de uma forma bem mais relevante), facilitou bases de apoio aos EUA mas durante a Guerra Fria procurou apostar, como aliás a América Latina em geral, no equilíbrio de poderes entre as duas superpotências, como condição da preservação da autonomia regional. Segundo Hélio Jaguaribe,⁴⁹ «somente na hipótese de que esse equilíbrio estivesse na eminência de ser substituído por uma nítida predominância da União Soviética ou, então, no caso de efetiva deflagração de uma guerra geral, teria a América latina de se alinhar com a NATO e participar ativamente no esforço de «defesa dos valores da civilização ocidental-cristã»⁵⁰ e de «contenção do poder soviético»⁵¹.

⁴⁸ A melhor evidência das dificuldades porque passa a indústria de construção naval russa encontra-se na decisão de adquirir a França os quatro navios de desembarque da classe “Mistral”. O primeiro navio anfíbio da classe “*Ivan Gren*” começou a ser construído em 2004 mas só foi lançado à água em 2012. Estes navios terão capacidade de desembarcar um batalhão de infantaria (350 efetivos) motorizado (13 tanques ou 36 veículos blindados).

⁴⁹ Académico brasileiro que lecionou nas Universidades de Harvard, Stanford e no MIT.

⁵⁰ Albuquerque, Edu Silvestre de, Revista de geopolítica, Ponta Grossa, , vol.I, n° 1, p. 46-59, jan/jun 2010, citando o general Golbery do Couto e Silva (1967).

⁵¹ Jaguaribe, Hélio (1985). Reflexões sobre o Atlântico Sul, América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano, Editora Paz e Terra.

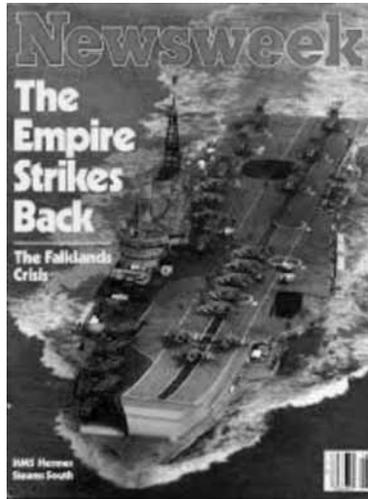
Wanderlei da Costa⁵² distingue, no período entre 1950 e 1990, basicamente duas fases principais: a da chamada “Geopolítica de Estado-maior” ou “Geopolítica dos Generais”, e a rutura com essa corrente de pensamento, introduzida, em 1984, por Geraldo Cavagnari.

No primeiro período, em que se destacou como “um dos últimos clássicos” o general Golbery do Couto e Silva, defendeu-se sobretudo o conceito de “Brasil Potência”, tornado, a partir de 1964, um “ícone do regime militar”, e o alinhamento do Brasil numa estratégia de defesa do Ocidente, sob a liderança dos EUA. Sob esta perspectiva, o “promontório nordestino” formaria, com Norfolk (EUA) e Brest (França), o grande triângulo concebido pelo geógrafo americano N. Spykman, na década de 40, no qual caberia ao Brasil assumir, a sul, a tarefa estratégica de defender o Novo Mundo. Mais tarde, a partir de meados da década de 70, o general Meira Mattos desenvolve um discurso ainda mais triunfalista que defendia para o Brasil uma estratégia de segurança à escala global, prevendo que o estatuto de potência global fosse atingido em 2000.

Quer o general Golbery do Couto e Silva (na década de sessenta), quer o general Moura Mattos (na década de setenta), consideravam prioritário o envolvimento do Brasil na defesa do Atlântico Sul. O primeiro alegava que os EUA estariam sobre ocupados na Eurásia e o segundo desenvolvia a sua ideia a partir da necessidade de o Brasil adotar uma estratégia de projeção mundial: «Devemos chegar ao fim do século XX com um dispositivo militar de segurança, garantindo a nossa utilização das rotas marítimas e áreas do Atlântico Sul e aí criando uma dissuasória força estratégica de alta mobilidade». «Para o general Mattos, a construção de um poder naval seria fundamental para assegurar a expansão do mar territorial para as 200 milhas, assim como proporcionar a segurança das rotas sul-africana, caribenha (canal do Panamá) e do estreito de Magalhães-Terra do Fogo».⁵³

⁵² Costa, Wanderlei Messias (1991). Geografia Política e Geopolítica, edição da USP.

⁵³ Albuquerque, Edu Silvestre de, Revista de geopolítica, Ponta Grossa, , vol.I, n.º 1, p. 46-59, jan/jun 2010,



Este pensamento começou a ser frontalmente contestado por Geraldo Cavagnari⁵⁴ que criticou os equívocos, fragilidades e contradições entre a concepção militar - que sobreavaliava a capacidade real do País na organização das relações de poder mundial - e a concepção diplomática, que, mais realista e sensata, reconhecia problemas típicos de desenvolvimento e não alimentava sonhos de grande potência. Em 1999, Cavagnari considerava que a condição de potência global a que o País aspirava ainda não se tinha afirmado como um objetivo político, por duas ordens de razões: por se ter considerado que as vantagens não compensariam os custos econômicos e políticos e pelo facto de os meios militares nunca terem sido encarados como uma componente importante da capacidade estratégica de uma grande potência⁵⁵. Cavagnari considerava que o Brasil não possuía autonomia estratégica para atuar como uma potência ao nível mundial, ou mesmo exercer hegemonia em nível regional, possuindo, além do mais, «desequilíbrios sociais internos, que revelam um perfil nada exemplar».

Na crise das Malvinas, em 1982, o Brasil procurou contribuir para uma honrosa solução pacífica do conflito, adotando uma posição de “neutralidade não equidistante” que tentava evitar qualquer solução que

⁵⁴ Professor titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de S. Paulo.

⁵⁵ Cavagnari, Geraldo Lesbat (1999). Brasil: a dimensão estratégica de potência regional. Carta Internacional – FUNAG- USP, Ano VII, n.º 80, outubro.

impusesse sacrifícios excessivos à Argentina⁵⁶. No entanto, o desfecho da crise veio revelar uma penosa realidade que, com base nas reflexões de Hélio Jaguaribe, se pode resumir sob três vertentes.

- Primeira, a desacreditação das organizações interamericanas então existentes, em especial o Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca, de 1947,⁵⁷ que embora incluindo disposições expressas à segurança dos estados-membros, foi então ignorado. Esta situação deixou a América Latina sem instituições e instrumentos capazes de preservar os seus interesses, em caso de clivagem Norte-Sul ou Leste-Oeste.
- Segunda, a revelação do estado de impotência militar em que o Brasil se tinha deixado cair, nomeadamente por falta de meios modernos de defesa, excessiva ocupação dos militares em funções policiais de contrainsurreição, com prejuízo da preparação para as missões essencialmente combatentes. Esta situação, ainda segundo o mesmo autor, resultava da decisão de confiar nos EUA as responsabilidades pela segurança externa e da impreparação da sociedade brasileira para «assumir sacrifícios coletivos e enfrentar consistentemente uma séria contingência nacional».
- Terceira, a comprovação prática de que uma capacidade militar defensiva credível para a América do Sul teria que se basear num sistema integrado de defesa. A evidência desta necessidade resultava da própria situação do Reino Unido que, embora militarmente muito mais potente que a Argentina, tinha tido, mesmo assim, de recorrer ao apoio dos EUA.

Ao contrário do que preconizavam os generais Couto e Silva e Silva Mattos, os últimos 20 anos de relacionamento entre os EUA e o Brasil «assistiram a uma cooperação limitada e a um crescendo de divergências»⁵⁸. Esta realidade impede «um relacionamento próximo e

⁵⁶ Jaguaribe, Hélio (1985). Reflexões sobre o Atlântico Sul, América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano, Editora Paz e Terra. (p. 22).

⁵⁷ Este tratado foi assinado durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e Segurança, no Rio de Janeiro. Foi o primeiro acordo regional inspirado no artigo 51º (???) da Carta da ONU.

⁵⁸ Costa, Wanderlei Messias (1991). Geografia Política e Geopolítica, edição USP.

alimenta desconfianças mútuas entre as elites da política externa e da defesa» malgrado a convergência de interesses na manutenção da estabilidade regional e crescimento económico⁵⁹.

Tirando partido da crescente capacidade económica do país - resultante da combinação de enormes recursos minerais e naturais, uma enorme produção alimentar e desenvolvimento tecnológico de ponta em alguns setores específicos – o Presidente Lula da Silva iniciou em 2003 uma campanha de valorização do impacto do Brasil no sistema internacional para conseguir um maior protagonismo. Foi adotada uma estratégia de equidistância em relação aos principais atores globais e de diversificação dos parceiros comerciais,⁶⁰ entre os quais a China passou a ocupar o primeiro lugar e a ter relações estreitas também no campo da Defesa.⁶¹ Para esta alteração de postura contribuíram os seguintes dois fatores:

- O recém-assumido estatuto de “potência emergente” que, na procura do multilateralismo e sobretudo de maior autonomia através da diversificação dos seus parceiros, emparceirou o Brasil com a China, Índia e Rússia;
- O redirecionamento do muito cultivado nacionalismo brasileiro, agora para rejeitar qualquer sinal de subserviência perante os EUA, de quem o Brasil não quer assumir o papel de parceiro privilegiado na América do Sul.

No essencial, tratou-se de adotar uma postura assertiva, própria de grande potência interveniente (sexta maior economia mundial), incluindo uma maior inserção no sistema internacional com a participa-

⁵⁹ Mujal-León, Eusébio e González, Alejandro, RI Relações Internacionais, n.º 29, Março 2011.

⁶⁰ «For many South Americans, the US is no longer the only game in town (if it ever was). Trade with China is looming. Many South American countries feel increasingly confident that they can make their own mark in the world that is especially the case of Brazil». “The United States and Brazil, Flying down to Rio”, in *the Economist*, Mar 19th 2011.

⁶¹ O que alguma imprensa internacional (“Will China’s Navy soon be operating in the Atlantic?”, 8 Feb 2013, Felix Seldler) referiu foi o apoio ao treino de descolagem e aterragem de aéreos de um porta-aviões mas a indisponibilidade operacional de S. Paulo terá obrigado a limitar a formação a aspetos da condução de operações aéreas a partir de um porta-aviões.

ção no G-20, BRICS, missões da ONU no Haiti (MINUSTAH) e no Líbano (FTM-UNIFIL). Passou a apostar na tentativa de definição de um novo papel para o Brasil no mundo, procurando estar presente e tomar posição nos principais debates sobre assuntos globais, quer de natureza geral com o objetivo de influenciar uma mudança da estrutura de governação mundial, quer de natureza específica, como foi o caso da questão iraniana, em que Brasília tomou juntamente com Ancara uma posição divergente da assumida pelo lado ocidental. Esta última iniciativa, porém, acabou por se revelar negativa, porque não só não levou ao desfecho que o Brasil pretendia como em nada ajudou – bem pelo contrário - à imagem do país.

Esta orientação tem-se mantido no essencial com a Presidente Dilma Rousseff mas perdeu grande parte da dinâmica inicial. Rousseff optou por regressar a uma postura menos assertiva e ambiciosa no campo da política externa para dar prioridade à solução das questões internas com que se debate a sociedade brasileira.⁶²

Um dos eixos dominantes da aposta principal do Brasil é a cooperação Sul-Sul, através de um modelo regional que abrange as duas margens do Atlântico Sul, e em que o Brasil aparece como um “*region builder*” empenhado na construção de uma identidade regional sul-atlântica. Esta vertente teve um dos seus principais impulsos durante a presidência de Lula da Silva, período em que foram assinados acordos na área da defesa com sete países africanos e em que duplicou o número de embaixadas do Brasil no continente africano.⁶³

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional, o Brasil está empenhado numa “multipolaridade cooperativa”, expressão síntese da per-

⁶² «Embora as estratégias e as visões do mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os “*policymakers*” da política externa, o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução de proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo», em “Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspetivas futuras?” por Miriam Gomes Saraiva.

⁶³ Acordos na área da defesa com a África do Sul em 2003, Guiné-Bissau em 2006, Moçambique e Namíbia em 2009, Angola e Senegal em 2010 e com a Guiné Equatorial em 2011. Lula da Silva, durante a sua presidência visitou 23 países africanos nas 12 viagens que fez a África, onde o Brasil tem hoje 39 embaixadas. “*Brazil Foreign policy under President Lula (2003/2010). An overview*”. MNE Brasil.

ção de que se está a consolidar no mundo uma estrutura múltipla de poder. Subjacente a este entendimento, o Brasil aspira ao nascimento de uma comunidade de segurança e à consolidação da tendência de cooperação em matéria de defesa, reforçada pela criação da UNASUL e do seu Conselho de Defesa, sob o objetivo de construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa.

Na interpretação de Edu de Albuquerque, o Brasil procura, para esse fim, conciliar o objetivo de transformar a zona num núcleo dinâmico do processo de globalização, o que espera retire ao Atlântico Sul o estatuto de teatro secundário⁶⁴ e reduza a assimetria existente com a superpotência a norte.

Se este objetivo inclui ou não assumir o estatuto de potência global - regional já é - é uma ideia que tem evoluído ao longo do tempo, entre avanços e recuos, e ainda não está hoje clarificada, não obstante os ativos económicos e tecnológicos que acumulou já permitam pensá-lo como futura potência global, sob determinadas condições.⁶⁵

Doze anos depois de Cavagnari, Fernando Henrique Cardoso mantém um discurso algo semelhante:

«O risco é pensar que já “somos um dos grandes”. Espero que dentro de 15 a 20 anos o Brasil possa ser, mais do que uma “grande economia” (isso será), um país decente. Isto é, um País que dê boas condições materiais e culturais ao seu povo, ofereça segurança aos cidadãos, seja mais igualitário, mantenha as liberdades e consiga elevar o nível educacional e tecnológico dos brasileiros. Tudo isso pode acontecer. Mas, para isso, é preciso trabalhar muito, dispor de boas políticas públicas e da ação da sociedade civil».⁶⁶

⁶⁴ Albuquerque, Edu Silvestre (2010). A (Geo) Política da Defesa Brasileira, Revista de Geopolítica Brasileira, Jan/Jun.

⁶⁵ «Brazil today seems poised to finally fulfil its long-unrealized potential as a global player. Still, Brazil remains a work in progress. Continued stability and future growth will require avoiding the mistakes of the past while finding new solutions to the problems that remain. These include rampant corruption, stalled tax and labour reforms, low level of domestic saving, inadequate achievements in public education and not enough highly skilled labour», in “Brazil big’s moment, a South American Giant awakes up”, Juan de Oniz, *Foreign Affairs*, Nov/Dec 2008.

⁶⁶ Entrevista à edição em português da revista *FP Foreign Policy*, número 21, Abril/Maio 2011.

O Brasil não ignora, certamente, a crescente necessidade de - hoje, mais do que nunca - os Estados cooperarem entre si na resolução dos problemas transnacionais mas procurou sempre evitar a multilateralização da segurança do Atlântico Sul, sob a ideia de que «conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por Estados situados noutras regiões»⁶⁷. Segundo se afirma no Livro Branco da Defesa Nacional, a paz e segurança de que o Brasil precisa no Atlântico Sul, como País com a maior costa atlântica, devem ser facilitadas, pela «construção de um ambiente cooperativo sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)» a partir da qual foi aprovada a Resolução nº 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta Resolução apela para que todas as potências, mas em especial as militarmente mais relevantes, não introduzam na região armas nucleares ou outras armas de destruição maciça, reduzem ou eliminem a sua presença militar e não facilitem a introdução de rivalidades ou conflitos que lhe são estranhos.⁶⁸

Na sua conceção original, o propósito da criação da ZOPACAS incluía a desmilitarização e a desnuclearização do Atlântico Sul mas o Brasil encarava-a também como um instrumento de regulação de interesses e contenção de conflitos. Conforme esclarecido, na sequência de uma chamada de atenção pelos militares⁶⁹, substituiu-se a expressão “desmilitarização” por “não-militarização” e foi clarificado que a orientação referia-se apenas a potências externas à região, ficando as da região livres de prosseguir com os seus planos de armamento como entendessem.

Com o fim da Guerra Fria a iniciativa foi perdendo força e acabou como que “adormecida” por uma década. Ressurge, curiosamente por iniciativa angolana em 2007, preocupada com a segurança e defesa das

⁶⁷ Ideia expressa no documento que criou a ZOPACAS e reassumida no Livro Branco da Defesa Nacional (2012)

⁶⁸ Extrato da Resolução: «*Calls upon all states of all other regions, in particular the military significant states, scrupulously to respect the region of the South Atlantic as a zone of peace and cooperation, especially through the reduction and eventual elimination of their military presence there, the non-introduction of nuclear weapons or other weapons of mass destruction and non-extension into the region of rivalries and conflicts that are foreign to it.*».

⁶⁹ Miyamoto, Shriguenoli (professor de ciência política na universidade paulista), Revista de Cultura e Política, vol. 3, nº 3, março de 1987

suas águas de jurisdição perante as novas ameaças, em especial a questão da pirataria no Golfo da Guiné. Foram-lhe então acrescentados novos objetivos sob uma perspetiva mais cooperativa, nomeadamente no âmbito da procura de um novo enfoque no desenvolvimento económico, preservação do meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

Segundo Elis Alves Penha, esta revitalização da ZOPACAS aparece como uma jogada de antecipação à possível intenção de alargamento da NATO para Sul e do provável aumento da presença chinesa. Ou seja, um embrião para o aparecimento de uma bacia económica e um contributo para a formação de uma Comunidade de Segurança, aglutinando iniciativas de coordenação política e diplomática. Mas segundo Sérgio Luiz Cruz Aguillar, a cooperação que o Brasil procura não visa, nem de longe, nem de perto, a criação de um mecanismo de defesa coletiva. Apenas uma melhor articulação de esforços na área das indústrias de defesa.

De facto, em 2008, o Brasil propõe a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, no âmbito da UNASUL, como forma de integrar as indústrias de defesa dos respetivos países, para articular necessidades comuns e ajudar a afirmar a identidade sul-americana. Subjacente a estas ideias está a compreensão de que só através de um mercado alargado de defesa é que será possível diminuir a dependência externa e tornar as habituais restrições de acesso a tecnologias e equipamentos de última geração, garantindo assim uma maior autonomia.

No entanto, em 2013, no VII Encontro da ZOPACAS (14/16 de janeiro) que deu origem à Declaração de Montevideo, os temas concretos de Defesa foram os menos extensivamente tratados⁷⁰. O foco, quer neste documento, quer no Plano de Ação que o complementou, foi encaminhado, no essencial, para o reiterar da necessidade de um entendimento comum para a preservação da paz e estabilidade no Atlântico Sul, na linha do preconizado no Livro Branco da Defesa, quando diz:

«A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e económicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconómico e para a preservação da paz na região»

⁷⁰ Os temas mais desenvolvidos foram os seguintes: Desarmamento. Paz, Desenvolvimento, Oceanos e recursos marinhos.

Em aspetos concretos, no campo específico deste trabalho, a Declaração chama a atenção para um reforço das capacidades navais e aéreas dos respetivos países, troca de informações, mais estreita interação e realização de exercícios.

Tirando o que respeita diretamente às respetivas Marinhas, cujo reequipamento está a progredir embora com atrasos, os avanços noutras áreas, proporcionados por estes esforços políticos, têm sido pequenos. Se continuarem a ficar longe de um mínimo de integração regional para o Atlântico Sul, como única forma de lidar em conjunto com os desafios de segurança, então fica-se perante um risco de vazio por falta de resposta local.

Compreende-se que o Brasil não queira uma aliança para o sul. Não existe qualquer ameaça externa que exija organizar um esforço coletivo para a enfrentar. Uma aliança forma-se em função de uma necessidade objetiva ou de uma conveniência para agregar poder militar face a um inimigo externo. Tem riscos na medida em que cria dependências, nunca é 100% segura, e pode arrastar para conflitos em que o Brasil não lhe interesse envolver-se mas em que poderia ter que participar por compromissos de solidariedade. Ao Brasil, a dinâmica multilateral só lhe interessa se funcionar como reforço da sua autonomia e liberdade de ação, vendo no quadro de aliança fatores de constrangimento do seu poder e margem de manobra.⁷¹ Esta postura só se alterará se motivos imperiosos de segurança obrigarem o Brasil a reconhecer a indispensabilidade do esforço coletivo que exija a colaboração de potências estranhas ao Atlântico Sul, desfecho que se esforça por evitar.

Em alternativa, o Brasil opta por mostrar-se interessado apenas em promover relações pacíficas e previsíveis na sua região. O seu propósito limita-se a evitar que a deflagração de conflitos internos regionais. É um foco virado para dentro da região (*inward oriented*), o objetivo normal de uma comunidade de segurança.

Não quer passar para o patamar de uma organização com responsabilidades de fornecer segurança, o que implicaria coordenar política externas e de segurança com os seus parceiros. Quer preservar na máxima extensão possível o seu objetivo de sempre: ter autonomia e

⁷¹ Duarte, Paulo, (2014) “A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal”, nº 138 da Revista Nação e Defesa.

margem de manobra.⁷² No entanto, há duas circunstâncias que tornam difícil manter o Atlântico Sul sob um exclusivo controlo regional, como pretende o Brasil:

- Primeiro, a difícil situação em que ainda se encontra a maioria dos países africanos da costa ocidental do continente exige um empenhamento internacional que ajude a criar um ambiente propício ao desenvolvimento de alternativas económicas que afastem o espetro da criminalidade e crime organizado.⁷³ Esse empenhamento terá que abranger recursos externos à região, como já hoje acontece, por exemplo, por parte da União Europeia, EUA e vários outros países.
- Segundo, as potências exógenas à região não deixarão de tomar as medidas necessárias para preencher o eventual vazio criado pela falta de resposta local, quando as necessidades de segurança o exigirem ou essa situação prejudique os seus interesses, independentemente da posição do Brasil.

Por ocasião do conflito das Malvinas/Falkland, em 1982, não foram os apelos do Presidente do Brasil - General Figueiredo – à primeira-ministra do Reino Unido – Margaret Thatcher –, para não usar a força na resposta a dar à invasão argentina, que evitaram o envio de uma força tarefa que acabou por reconquistar as ilhas.⁷⁴ Também não foram as reservas expressas pela Presidente Dilma Rousseff sobre a intervenção francesa no Mali que detiveram o Presidente Hollande, com a ajuda dos EUA e outras potências europeias, de enviar os meios militares que a situação exigia, aliás em resposta a um pedido expresso do Presidente

⁷² Cadete, Joaquim (2014) “A Inserção do Brasil na Economia Global: da procura de autossuficiência à estratégia de diversificação”, Revista nação Defesa, nº 138.

⁷³ Cerca de 15% do tráfico de droga consumida nos EUA e na Europa sairá pela mão de organizações de crime organizado no Brasil situação em agravamento (cresceu dez vezes entre 2006 e 2009 de 25 para 260 toneladas). O Brasil está a fazer um esforço para combater a possibilidade de ser usado como ponte, esforço que a aprovação do Plano Estratégico de Fronteiras, de junho de 2011, aprovada pela Presidente Dilma Rousseff, confirma. (O Brasil tem fronteiras terrestres com a Colômbia, a Bolívia e o Peru, que estão no tope dos países maiores produtores de cocaína).

⁷⁴ Reis, Bruno Cardoso, (2015), “Brazil versus NATO? A long term view of maritime security in the Atlantic”.

do Mali. Quando o Benim, em 2013, viu ameaçado, pela pirataria no Golfo da Guiné, o funcionamento do porto de Cotonou – que gera 65% das receitas do Estado – não foi às potências locais que foi apelar. Recorreu à comunidade internacional, através do Conselho de Segurança da ONU, apelando à organização de uma ação semelhante à posta em vigor para combater a pirataria proveniente da Somália, o que implicaria a participação da NATO e da União Europeia.⁷⁵ Enquanto o Brasil e as potências da região não tiverem capacidade de resposta militar para lidar com estas situações, e vontade política de a usar, não é de esperar que este padrão de intervenções externas sofra qualquer alteração.

Também não se imagina possível, como aliás refere Marques Guedes no trabalho anteriormente citado, que os EUA aceitem permanecer de fora de qualquer iniciativa que tenha a ver com a segurança de uma região que é do seu interesse estratégico direto.

Por quanto o tempo o Brasil vai conseguir que o Atlântico Sul permaneça livre de focos de insegurança, sem o auxílio de potências externas – em especial os EUA e algumas potências europeias -, depende da evolução da ameaça, como acima referido, e dos contributos que possa congregiar dos parceiros da margem oriental, de momento limitados aos da África do Sul. Sozinho, mesmo com o acréscimo previsto das suas capacidades nas duas próximas décadas, não é provável – como aliás acontece com qualquer país - que o consiga. Mesmo tendo em conta que tem o maior orçamento militar da América do Sul (51,3% do total dos orçamentos de defesa de toda a América Latina e Caraíbas) e que, a cumprirem-se os planos de reequipamento em vigor, esse distanciamento aumentará.

Na interpretação de Edu de Albuquerque⁷⁶, o Brasil quer orientar o seu reequipamento militar por forma a consolidar a sua superioridade, apostando especialmente na área naval, agora que desapareceram os receios de desintegração territorial. O primeiro sinal que, segundo Albuquerque, Brasília pretende passar tem o propósito de levar os vizinhos a

⁷⁵ O problema que afetava diretamente o porto de Cotonou acabou por ser contido através de uma colaboração entre este e a Nigéria mas, passado algum tempo eram as águas do Togo que estavam sob a mira dos piratas (“A Segurança no Golfo da Guiné”, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 11 de julho de 2014).

⁷⁶ Albuquerque, Edu Silvestre (2010). *A (Geo) Política da Defesa Brasileira*, *Revista de Geopolítica Brasileira*, Jan/Jun.

perceber que pagarão um custo alto se atravessarem as suas fronteiras, nem que inicialmente o possam fazer facilmente. A ênfase grande que na mais recente documentação oficial o Brasil põe na necessidade de ter capacidade de dissuasão leva, de facto, à interpretação atrás avançada mas não se mostra alinhada com o discurso político, insistentemente repetido, de que o Brasil «não tem inimigos».⁷⁷

No entanto, a questão do rearmamento põe-se também em termos políticos, para evitar o erro do passado em que os meios militares não foram considerados no jogo político, nem considerados como componente importante da capacidade estratégica de um país com a ambição de ser uma grande potência.⁷⁸ O Brasil não conseguirá ser ouvido nos fora de debate dos problemas globais se não investir seriamente no seu poder militar, em especial tendo em conta que o seu ponto de partida ainda é elementar para esse objetivo. A própria Presidente Dilma Rousseff já reconheceu esse requisito nos seguintes termos⁷⁹:

«Se o Brasil se abre para o mundo, o mundo se volta para o Brasil. Essa dinâmica é portadora de esperança, mas também de novas e grandiosas responsabilidades, que as Forças Armadas saberão cumprir».

O Livro Branco de Defesa Nacional põe a questão da seguinte forma:

«No plano global, o Brasil deve ter uma capacidade de defesa correspondente à sua estrutura económica, política e estratégica de modo a ter os seus recursos preservados, sua palavra ouvida, sua posição respeitada e sua tradição pacífica respeitada»

Fica implícito destas transcrições que o Brasil, à semelhança das restantes potências emergentes, grupo de que faz parte, procura ter uma capacidade de intervenção militar externa relevante. Portanto, um objetivo que transcende a proteção da sua soberania, integridade territorial e interesses diretos. É algo que vem, com toda a lógica, na sequência da procura - iniciada por Lula da Silva - de um novo papel político no

⁷⁷ «Brasil não tem inimigos. Mas temos que ter a capacidade de defender todas as nossas infraestruturas sensíveis, todas as nossas necessidades», Jobin (2009).

⁷⁸ Filho, Geraldo Lesbest Cavagnari, em artigo originalmente publicado na Carta Internacional, outubro de 1999, FUNAG-USP.

⁷⁹ Brasília, cinco de abril de 2011 (extrato do Livro Branco da Defesa Nacional).

mundo, o que terá sempre que ser acompanhado pela credibilidade e prestígio de um aparelho militar à altura dessa ambição.

Aliás, é precisamente a procura dessa capacidade um dos aspectos que ressalta claramente da análise da configuração prevista para o sistema de forças navais, em especial, quando se aposta, por um lado, na atuação a grandes distâncias, sinal dado pela ênfase posta nos porta-aviões e no apoio logístico móvel e, por outro lado, na ampliação da capacidade anfíbia. Ou seja, uma forte capacidade expedicionária que lhe permita intervir na defesa da paz e da estabilidade regional.

Esta ênfase é necessária para passar a imagem de que o Brasil se está a preparar para assumir a liderança dos esforços de manutenção da segurança regional, condição para evitar interferências externas mas a realidade conhecida das situações de crise por que passa o mundo tornam difícil observar as condições que autoimpõe, ao limitar as intervenções externas a situações de autodefesa, mandato expresso do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou consentimento dos respetivos estados.

Percebe-se a preocupação de nada dizer que possa ser interpretado à revelia da tradicional aversão ao recurso do uso da força e à aplicação de sanções como forma de resolver disputas e conflitos e compreende-se a posição como princípio. No entanto, nas condições em que funciona o Conselho de Segurança, com o direito de veto dos cinco membros permanentes, não é realista esperar que todas as disputas se resolvam nesse âmbito e excluir o eventual recurso a intervenções militares robustas, sem o “sinal verde” da ONU. O Brasil quer dar prioridade à manutenção da sua imagem de país avesso a confrontações armadas mas também terá que ser cuidadoso em evitar inconsistências que tirarão credibilidade à vontade de liderança regional que pretende assumir, no interesse da manutenção da estabilidade.

Para um País que Albuquerque considera “vulnerável por falta de consciencialização da sua sociedade civil em relação a assuntos de defesa”,⁸⁰ o desafio é grande; em particular se a essa circunstância

⁸⁰ Foi tendo em conta o défice de interesse dos brasileiros pelas questões de Defesa, que surgiu o conceito de “Amazónia Azul”, apresentado pela primeira vez em 2004, pelo então comandante da Marinha. A ideia visa facilitar a consciencialização da população brasileira a respeito dos direitos do Brasil no mar e a daí decorrente de uma maior presença naval e de exercício da soberania.

acrescentarmos o facto de se tratar de “país continente, sem enraizada mentalidade marítima” mas com uma alargada área marítima de interesse que precisa de ser vigiada e protegida⁸¹.

De facto, o Brasil precisa de responder à vulnerabilidade que sente em relação à proteção dos seus recursos marítimos, os quais, no campo petrolífero, permitir-lhe-ão passar do estatuto de potência autossuficiente no campo energético, para o de potência exportadora de petróleo⁸². Ou seja, tornar claro que a prioridade atribuída ao Atlântico Sul, terá no campo da defesa, a devida repercussão em termos de capacidades militares navais. Mas o caminho a percorrer será longo já que a dimensão marítima do seu poder militar só agora é que começa a receber uma atenção à altura dos interesses e responsabilidades que detém na zona e que pretende exercer sem constrangimentos.

O Plano de Equipamento e Articulação da Marinha para o período 2010/2030 visa a disponibilização dos meios que se estimam necessários para garantir a meta nº 4 do Plano Brasil 2022 - «Aumentar o poder naval brasileiro para cumprir, em sua plenitude, as tarefas de controlar áreas marítimas, negar o uso do mar, projetar poder sobre terra». Resta saber, no entanto, se o investimento que requer, avaliado em 0,7% do PIB, resiste às medidas de austeridade e às novas prioridades fora do campo da Defesa a que o Governo de Dilma Rousseff não poderá escapar.

Conseguindo ultrapassar os contratempos acima referidos, o Brasil passará a dispor de uma Marinha, organizada operacionalmente em duas forças navais, cada uma com o seu grupo anfíbio próprio, para operar a norte e a sul da linha Natal/Dacar⁸³, reduzindo assim a vulnerabilidade da atual concentração dos principais recursos no Rio de Janeiro.

⁸¹ Albuquerque, Edu Silvestre (2010). A (Geo) Política da Defesa Brasileira, Revista de Geopolítica Brasileira, Jan/Jun.

⁸² O facto novo nesta área foi a descoberta, em 2007, de jazigos de grande profundidade (abaixo dos 6000 metros) na chamada “bacia de Santos”, a maior reserva do mundo em desenvolvimento e o mais significativo fator a ter em conta no quadro de evolução da extração petrolífera na próxima década. (“*Deep-sea oil translates to high stakes for Brazil*”, *International Herald Tribune*, Aug 18th, 2009).

⁸³ Pesce, Eduardo Italo, professor no Centro de Produção da Universidade do Rio de Janeiro e colaborador permanente do Centro de Estudos de Política e de Estratégia da Escola de Guerra Naval.



Para viabilizar as metas atrás referidas, está previsto um conjunto diversificado de aquisições, em que se destacam os programas de submarinos, porta-aviões e navios anfíbios.⁸⁴

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional, a Marinha considera «desde a década de setenta, que a disponibilidade de submarinos convencionais não é suficiente para enfrentar possíveis ameaças no Atlântico Sul», uma vez que só a «excepcional mobilidade dos submarinos com propulsão nuclear garantem a defesa avançada da fronteira marítima mais distante». Um pouco mais esclarecedor e a propósito da ideia da “Amazónia Azul”, dizia o então chefe do Estado Maior da Marinha, que os interesses do Brasil vão bem para além desse espaço. «Eles se estendem a qualquer lugar onde um navio navegue sob a nossa bandeira, cuja proteção é dever inalienável do Estado brasileiro. Essa é a importância estratégica da construção do submarino nuclear». Esta declaração revela a aspiração de ter uma marinha global, não restrita portanto ao teatro do Atlântico Sul, o que, exigindo saltar vários passos intermédios, de momento não é realista.

Parece-nos evidente que o Brasil não conseguiria aspirar a ter um controlo credível da sua área de interesse marítimo sem submarinos, vertente que vai ser reforçada com quatro submarinos convencionais da classe “*Scorpène*” a construir no Brasil, estando prevista a entrega do primeiro em 2017 e um submarino nuclear, possivelmente a partir de 2023, construção também apoiada por França. Mas um submarino nuclear sem armas nucleares – compromisso reiterado repetidamente

⁸⁴ Está prevista a aquisição de quatro novos submarinos, para além do nuclear, cinco navios escolta, cinco navios patrulha de 1500 toneladas, um navio de apoio logístico, 27 navios patrulha de 500 toneladas e um novo navio anfíbio.

- é algo que se explica apenas como solução de compromisso entre a ambição de ter uma marinha replicando, tanto quanto possível, a configuração adotada pelas grandes potências marítimas, com a postura de afastamento de qualquer posse de armas nucleares.

Em qualquer caso, o que se joga nesta área é mais do que simples considerações de natureza operacional. Joga-se o prestígio do País, como potência que quer ter assento no Conselho de Segurança e jogam-se interesses tecnológicos no campo da energia nuclear, cuja liderança está atribuída à Marinha. É muito elucidativo do relevo que o Brasil atribui a este programa o facto de nos mais recentes ajustamentos do plano de investimentos para atender a outras prioridades, não terem sido feitos cortes no programa do submarino nuclear. Aliás, Dilma Rousseff já inaugurou o estaleiro onde será construído o submarino nuclear, com o apoio da França. E o submarino já tem nome atribuído; será o BNS Álvaro Alberto, o nome do almirante que é considerado o “pai” da introdução da energia nuclear.

A Marinha brasileira também continua a atribuir elevada prioridade à manutenção da capacidade de condução de operações aéreas, a partir de um porta-aviões, mas tem enfrentado dificuldades em manter operacional o que adquiriu à França em 2000 (ex-Foch, hoje S. Paulo). A necessidade deste meio é explicada com base na defesa da própria força naval contra ameaças aéreas, na necessidade de controlar vastas áreas marítimas e de ter capacidade de interceção aérea e ataque. É referido que no futuro deverão ser dois porta-aviões, um em cada esquadra mas ninguém estranhará que perante a crise social em que o Brasil vive algo venha a mudar neste campo.

Se ao conjunto destes dois programas de reequipamento juntarmos o esforço anunciado para reforçar os meios anfíbios⁸⁵ - indispensáveis para a capacidade expedicionária - então podemos concluir que o Brasil procura seguir uma estratégia tradicional de potência marítima regional, assente, de forma equilibrada, na manutenção de todas as vertentes de atuação, em vez de uma configuração delineada para cenários de contingência específicos. Se, paralelamente, tivermos em conta os investimentos para melhorar a fiscalização das águas de jurisdição, então também se pode concluir que pretende manter a configuração do seu sistema de forças navais segundo a conceção “*high/low mix*”, incluín-

⁸⁵ Eventualmente com um navio a construir sob o desenho adotado pelas potências que mais recentemente têm investido neste setor.

do, portanto, para além dos meios combatentes, um conjunto de meios dedicados primariamente à tarefa de fiscalização das suas águas de jurisdição, em que incluo a proteção das plataformas petrolíferas.

O BRASIL E A NATO

Como se recorda no número de novembro de 2010 da publicação “*Viewpoints*” do IPRIS,⁸⁶ Luís Amado, então ministro dos Negócios Estrangeiros português, no seguimento de outras iniciativas anteriormente referidas sob o alargamento da área de responsabilidade da NATO, fazia a seguinte recomendação:

«NATO should refocus its strategy in the Atlantic's geographic space» where Portugal's privileged relations with the African Continent, the Mediterranean and, in particular Brazil, could be better taken advantage of».

Como se imagina facilmente pelo que já foi dito sobre a postura do Brasil, a ideia não foi acolhida com simpatia. Isso ficou muito patente na posição assumida pelo ministro da Defesa, Celso Jobim, de visita a Portugal em setembro de 2010, a propósito de um eventual alargamento da área de interesse da NATO ao Sul, o que foi liminar e frontalmente rejeitado como inaceitável para o Brasil. Em contactos ulteriores, quer no âmbito de uma visita aos EUA para conversações com o *Homeland Security Department*, em outubro, e logo a seguir, em novembro, na X Conferência do Forte de Copacabana, Jobim deu mais alguns esclarecimentos sobre a posição brasileira:

- *«The South Atlantic has security questions which are very different from those in the North Atlantic».*
- *«An expanded area of NATO could lead to multilateral war actions without the support from the United Nations Security Council”».*
- *«Neither Brazil or South America⁸⁷ could accept that the Americans or NATO claimed any right to intervene in any theatre of operations».*

⁸⁶ Num artigo da autoria de Pedro Duarte,

⁸⁷ Não é difícil imaginar que, atualmente, os outros principais interessados (África do Sul, Nigéria e Angola) na região sobre a possibilidade da NATO vir a estabelecer uma relação ou compromisso com a região, embora não se manifestando publicamente, estariam certamente alinhados com a posição brasileira, principalmente Angola.

Em novembro de 2012, o então ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil, Celso Amorim, referindo-se às tensões existentes em alguns Países da África Ocidental, como o Mali e a Guiné-Bissau, ao tráfico de droga ligado ao terrorismo e à pirataria, mostrava-se mais preocupado com o «risco de essas situações trazerem para o Atlântico Sul organizações militares com outros propósitos ou visando outros inimigos ou adversários» do que com o combate a essas ameaças.⁸⁸

Antônio Patriota, que foi ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil entre 2011 e 2013, num discurso proferido no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a seis de agosto de 2013, referia-se à NATO nos seguintes termos:

«We are still concerned that NATO may be seeking to establish partnerships outside of its defensive zone, far beyond the North Atlantic, including in regions of peace, democracy and social inclusion that do not accept the existence within that space weapons of mass destruction».

No entanto, o Brasil não conseguiu ainda gerar um consenso entre os seus parceiros e vizinhos. O caso mais recente reporta-se às declarações do Presidente da Colômbia sobre a aspiração de uma eventual adesão à NATO, iniciativa que se concluiu com a assinatura de um acordo de Parceria da Colômbia com a NATO em 25 de junho de 2013 (*“Agreement on the Security of Information”*⁸⁹). Este acordo abriu a porta a um processo de cooperação a concretizar numa base de caso-a-caso em áreas de interesse comum. Embora não reconheça a Colômbia como um parceiro formal da NATO é um primeiro passo para cooperação no campo da defesa. Como se esperava, o Brasil condenou esta iniciativa da Colômbia, que, anteriormente, já tinha participado numa conferência da NATO (*2013 Conference on Building Integrity*).

Não obstante todas estas preocupações do Brasil, a verdade é que a NATO nunca chegou a mostrar interesse pelo Atlântico Sul, quer aquando da revisão do seu conceito estratégico (2010), quer no documento

⁸⁸ Aguillar, Sérgio Luiz Cruz, in *“South Atlantic: Brazil-Africa relations in the field of security and defense” Austral, Brazilian Journal of Strategy and International Relations, jul/dec 2013.*

⁸⁹ Assinado pelo Embaixador Alexander Vershbow (NATO Deputy secretary general) e Juan Carlos Pinzon Bueno, ministro da Defesa da Colômbia.

precedente – *NATO 2020: Assured Security: Dynamic Engagement* -, da responsabilidade de Madeleine Albright e do grupo de peritos que dirigiu e que, no respeitante à área em questão apenas diz o seguinte:

«The area of Latin America and the Caribbean, like North America, has its share of challenges with crime being the more dominant. The Organization of American States is the principal regional body for both continents. Thus, with the possible exception of a humanitarian emergency, it is hard to foresee direct NATO involvement in this region».



Aliás, no atual contexto de segurança do Atlântico Sul, não se vê qualquer razão que possa levar os EUA a reconhecerem ser do seu interesse o eventual alargamento da área de influência da NATO.

O Atlântico Sul para Portugal

Portugal sempre viveu o seu destino ligado aos dois Atlânticos, o Norte e o Sul. Só o grau de envolvimento em relação a cada um (o Norte e o Sul) é que foi sofrendo alguma variação, ao longo dos tempos, acompanhando a evolução da nossa presença em África.

Em relação ao Norte, foi reduzido drasticamente, na década de sessenta e primeira metade da de setenta, para dar prioridade ao enorme esforço militar requerido pela concretização da política então vigente em relação a África, mas nunca deixou de manter um vínculo de participação ativa na NATO, através da presença ininterrupta na Força Naval Permanente do Atlântico⁹⁰. Começou a normalizar-se, depois do 25 de

⁹⁰ Essa participação iniciou-se em 1969, praticamente na sequência da criação da Força, através da atribuição temporária de uma fragata, compromisso depois estendido, em 1972, à inclusão de oficiais no estado-maior internacional do comandante.

Abril e, em 1995, com a disponibilidade de fragatas obedecendo aos requisitos de navio-chefe de uma força naval, passou a incluir, em regime de rotação com outros países, o preenchimento do cargo de comandante da StaNavForLant, situação repetida em 2001 e 2009⁹¹, oportunidades que será pertinente lembrar como proporcionadoras de visibilidade máxima para o País.

O Atlântico Sul representou, desde sempre, um vetor incontornável da política externa portuguesa e um elemento presente no relacionamento com a NATO, logo desde as negociações de adesão, com a tentativa portuguesa de conseguir a inclusão do seu espaço na área da defesa da Aliança⁹². Os dois principais argumentos, então invocados pelo Governo português a sustentar esta pretensão, baseavam-se na defesa da necessidade de contenção de um eventual avanço do comunismo pelo flanco sul e sublinhavam a valia estratégica das posições que Portugal então ocupava, designadamente no Arquipélago de Cabo Verde e Angola⁹³, para o controlo de linhas de comunicação marítima vitais para o Norte. No entanto, esta proposta nunca teve acolhimento. Aliás, foi esse também o destino de propostas semelhantes da Bélgica (por ocasião da crise no Congo) e da França (durante a crise do Suez, em 1956)⁹⁴.

O fim da presença em África, na sequência da descolonização, alterou radicalmente a natureza do nosso envolvimento no Sul mas o essencial do interesse nacional pela manutenção de uma estreita ligação no âmbito da comunidade lusófona, incluindo as duas margens do Atlântico Sul, nunca sofreu qualquer alteração ou perdeu importância. Apenas, talvez, algum “esfriamento” no período imediato às declarações de independência, a que se juntou, subsequentemente, a centrali-

⁹¹ O cargo de comandante da força passou a exercer-se em rotatividade com outros países participantes (Alemanha, Canadá, EUA, Reino Unido e Holanda) em 1995/1996 com o contra-almirante Alexandre Reis Rodrigues, o comodoro Fernando Melo Gomes em 2001/2002 e o comodoro Pereira da Cunha em 2009/2010. A designação do comandante incluiu também a preenchimento do cargo oficial de Relações Públicas e a constituição do estado-maior colateral com sargentos da Marinha Portuguesa em apoio do estado maior internacional, também embarcado no navio-chefe português.

⁹² Santos, Pedro Manuel (2009). Portugal e a NATO – A Política Colonial do Estado Novo e os Aliados (1961-1968), R:I Relações Internacionais, n.º 21, Março 2009.

⁹³ *Ibidem*, pag. 056.

⁹⁴ *Ibidem*, pag. 056.

zação quase exclusiva das atenções nacionais no projeto de integração europeu.

Com a normalização da situação, o interesse pelo sul foi sendo retomado. Ainda que, inicialmente, restrito a círculos intelectuais e políticos e apenas focado na consolidação do património intangível de amizades, ligações culturais, tradições, etc. tem vindo sistematicamente a alargar-se. Inclui, hoje, várias dimensões de relacionamento - económico, comercial, político, social e de defesa - em grau variável de desenvolvimento. Nesta última dimensão – Defesa -, têm-se concretizado projetos de cooperação técnico-militar com os novos países africanos e outras iniciativas no âmbito da CPLP. No que respeita ao Brasil, nas décadas de oitenta e noventa, incluiu a participação da Marinha brasileira em exercícios nacionais e combinados organizados pela Marinha portuguesa, o que então se revelou proveitoso - ao que se soube - para ambas as partes, quer na vertente de aperfeiçoamento de perícias próprias da guerra naval, quer no estreitamento de laços.

A questão que se põe hoje é saber de que forma o continuado interesse português em manter esse relacionamento pode ser aprofundado e consolidado, em termos práticos de reconhecida utilidade para todos os intervenientes, e como pode ser usado para ajudar a construir uma estrutura de cooperação na vertente da segurança e defesa do Atlântico, que é um assunto central deste trabalho.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 lança várias pistas e orientações de que destaco, em síntese da minha responsabilidade, o seguinte:

Portugal deve dar uma maior dinâmica à tradicional visão do Atlântico como área de expansão económica e de relacionamento com os Países da CPLP e, paralelamente, promover uma convergência de esforços entre os países costeiros do Norte e do Sul para a construção de uma comunidade que facilite a segurança comum das linhas de navegação e fontes energéticas.

Nesta orientação existem duas vertentes distintas mas que se interligam. A primeira está dirigida ao alargamento e aprofundamento do nosso relacionamento bilateral e multilateral no âmbito da CPLP, um objetivo que precisa de ser encarado – como reconhece o CEDN – de uma forma substancialmente mais dinâmica e afirmativa. Trata-se de aproveitar, para o melhor benefício mútuo, o potencial de ligações históricas e culturais e a base linguística comum que Portugal tem na re-

gião para estabelecer relações mais estreitas e eficazes de cooperação e ajudar a construir pontes alargadas a outros continentes e culturas, com vantagens relevantes para ambas as partes.

A segunda está direcionada à conceção do Atlântico sob uma visão integrada que é a que Portugal tem tido desde sempre, embora só recentemente tenha começado a teoriza-la. É uma conceção que se justifica cada vez mais à luz do crescendo das interações que existem entre os dois, mas que não é partilhada pelo Brasil, pelas razões expostas anteriormente.

Este segundo tema é mais abrangente e sobretudo mais ambicioso que o primeiro porque, no final, visa uma reconfiguração da segurança do Atlântico, assunto que “mexe” com interesses contraditórios e diferentes formas de a abordar. Distingue-se do anterior também porque ultrapassa – sem deixar de incluir – o âmbito mais estreito do quadro da CPLP, para entrar no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e da gestão de crises. É o que proponho desenvolver seguidamente, identificando as razões em que Portugal se baseia, descrevendo as circunstâncias adversas e sugerindo alguns ajustamentos à forma como o assunto tem sido abordado.

O ponto central de onde se deve partir é a ideia de que, no atual mundo globalizado, a segurança do Atlântico não pode continuar a ser vista como se o Norte constituísse um compartimento estanque do sul, ou vice-versa. Ou seja, é preciso olhar para o Atlântico de uma forma abrangente, como parte do “sistema circulatório” do comércio internacional, cuja segurança apenas pode ser garantida através de um esforço coletivo para o combate às ameaças que possam interromper ou afetar o seu normal funcionamento.

No Atlântico, esta perceção da segurança marítima no mundo encontra-se sob a pressão das alterações porque está a passar o respetivo quadro de segurança a Sul, alterações para que os países da região, principalmente na costa ocidental de África, ainda estão muito longe de ter a resposta necessária. Desta situação resulta no imediato um défice de controlo do mar que está a ser aproveitado por organizações de crime organizado para um conjunto de atividades ilegais (tráfico de drogas, terrorismo, pesca ilegal, etc.) que geram instabilidade local e acabam por se repercutir, direta e indiretamente, na Europa.

Não esqueçamos que a segurança do domínio marítimo porque Portugal é responsável na defesa da sua soberania e interesses e como

membro da União Europeia e da NATO, perante quem tem responsabilidades específicas,⁹⁵ depende, frequentemente na origem, do controlo que os países costeiros da costa ocidental de África têm sobre as suas águas de jurisdição.

Há dois riscos que se perfilam no horizonte se o vazio de controlo que se verifica em algumas zonas do Sul não for preenchido oportunamente. No curto prazo, o risco de a situação se agravar. No médio/longo prazo, o risco de permitir que os interesses económicos que, por exemplo, a China já tem na região, se transformem em interesses de segurança, com presença militar, e disputa de zonas de influência.

Já se viu atrás que a NATO ainda não mostra qualquer interesse prático pelo Atlântico Sul, não obstante várias iniciativas para inverter essa situação. Sempre recusou associar, aberta e claramente, a realização do Exercício “*SteadFast Jaguar*”, em Cabo Verde (junho de 2006) a qualquer sinal de interesse sobre a segurança dessa região e à respetiva possível extensão da sua área de responsabilidade. Parte importante dos seus membros apenas se mostra preocupado com o Leste e os EUA, que facilmente poderiam alterar radicalmente este quadro no sentido que Portugal tem defendido, não se mostram interessados, como vimos atrás, em dar esse passo. Compreende-se porquê. Teriam que passar a partilhar, dentro do coletivo da NATO, processos de decisão sobre um tema que diz respeito à sua área de interesse estratégico direto, quando a situação de ameaça existente não exige, pelo menos para já, a procura de compromissos mais firmes dos que os proporcionados pelas iniciativas pontuais que têm sido tomadas no âmbito do AFRICOM.

Não é realista esperar que os argumentos que temos apresentado, só por si, sejam suficientes para alterar esta situação. Tendo-se talvez subavaliado a importância de alguns outros fatores da equação, torna-se agora necessário reponderar o voluntarismo com que Portugal se tem apresentado para defender esta causa e repensar as vias de aproximação escolhidas.

O desafio é grande porque a Portugal, como pequena potência, não lhe resta senão manter-se integrado num quadro multilateral institucionalizado, como única forma de conseguir participar em processos de decisão que lhe interessam diretamente e a que não teria acesso fora desses quadros.

⁹⁵ Garantia de um controlo satisfatório de uma área que é fronteira comum da União Europeia e encruzilhada de rotas de navegação cuja segurança é vital para um setor importante da economia nacional.

Não se vê, no entanto, porque tem Portugal que começar, logo à partida, por tentar fazer aceitar a sua visão integrada do Atlântico no âmbito das organizações internacionais (NATO e UE) a que pertence, antes de consolidar esse entendimento junto dos seus parceiros a sul e assegurar-se que há um reconhecimento comum sobre a utilidade da sua implantação na defesa dos seus interesses.

Sem essa base de apoio será sempre difícil passar este assunto para o campo das organizações internacionais. Muito menos, se houver oposição de alguns dos que temos como principais potenciais beneficiários da experiência e recursos da NATO, campo em que se destaca o Brasil e se insere, seguramente, também Angola.

Como lembrava Maria Carrilho numa comunicação feita há quase vinte anos,⁹⁶ mas mesmo assim perfeitamente atual, em especial no campo que estamos a tratar, Portugal pode *«desempenhar um papel estimulante na reflexão sobre estes temas e na procura de soluções inovadoras. É esta combinação entre sabedoria e ousadia que pode compensar a menor importância internacional aos pequenos países»*.

Portugal tem de imediato disponível a maior parte do que precisa para esse papel. Tem um invejável património de contactos e laços culturais e históricos que mantém nas duas margens do Atlântico Sul, incluindo relações privilegiadas com os seus parceiros políticos a Sul. Conhece melhor que as grandes potências como funciona África em termos políticos e tem ainda a grande vantagem de não ter qualquer agenda escondida, muito menos uma dimensão que ameace.

Precisa, no entanto, de estar presente e mostrar-se proativamente disponível para participar nas várias iniciativas que vão surgindo aqui e ali, sobre a segurança marítima no Atlântico Sul⁹⁷e, sempre que pos-

⁹⁶ Maria Carrilho, (1994) em “O futuro das Forças Armadas”, Colóquio Parlamentar, Assembleia da República, Comissão de Defesa Nacional.

⁹⁷ Destaco, entre outras, as seguintes: a Conferência Internacional “África e o Mar no Século XXI” organizada pelo Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa”, a 27 e 28 de Maio de 2010, o II Simpósio das Marinhas de Língua Portuguesa, realizado em Angola, a 30 junho/1 julho, sob o título “As Marinhas e os Desafios do século XXI”, o seminário internacional “O Futuro da Comunidade Transatlântica”, organizado pelo Instituto de Defesa Nacional, a 10 de Setembro, tema que acabou por constituir o volume n.º 128 da revista Nação e Defesa, com o título “O Mar no Espaço da CPLP” e, finalmente, o II Congresso dos Mares da Lusofonia, realizado em Cascais, a 21/22 de Outubro de 2010.

sível, desenvolver os seus próprios projetos de cooperação. Dito por outras palavras, precisa de dar prioridade à consolidação das vantagens que tem, como acima referidas, e à procura de uma mais efetiva inserção na comunidade lusófona, antes de disponibilizar os seus recursos a organizações internacionais que será depois difícil controlar.

É verdade que a dimensão do seu peso militar, mesmo tratando-se de um setor onde não falta qualidade, não permitirá mais do que uma contribuição numericamente limitada. Mas do que se trata aqui é sobretudo sinalizar uma vontade de ajudar a melhorar a situação existente, passando a experiência existente.



Será mais neste campo do que no de avançar desde já com propostas concretas que visam envolver as organizações internacionais de que fazemos parte que vale a pena apostar pois o conteúdo do pensamento nacional se tem algo errado é apenas o de antecipar o que alguns dos nossos parceiros não querem ver porque isso colide com os seus interesses mais imediatos.

BIBLIOGRAFIA:

1. Albuquerque, Edu Silvestre (2010). A (Geo) Política da Defesa Brasileira, Revista de Geopolítica, Janeiro/Junho.
2. Almeida, Políbio E. A. Valente (1994). Ensaios de Geopolítica (O Atlântico Sul como sistema ativo para a paz e cooperação), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas/Instituto de Investigação Científica Tropical.

3. Almeida, Políbio E. A. Valente (2004/2008). Breve esboço geopolítico da América do Sul. *Revista de Geopolítica*, n.º 2, Junho 2008.
4. Caldas, Aderson de Oliveira (2013), “A ZOPACAS e o Brasil: o discurso e as práticas brasileiras nas iniciativas de paz e cooperação no Atlântico Sul (Universidade de Brasília).
4. Castro, Iná Elias (2005). *Geografia e Política, Território, escalas de acção e instituições*, Bertrand Brasil.
5. Cavagnari, Geraldo Lesbat (1999). Brasil, a Dimensão Estratégica de Potência Regional, *Carta Internacional – FUNAG-USP*, ano VII, n.º 80, Outubro.
6. Costa, Wanderlei Messias da, (2008, 2ª edição). *Geografia Política e Geopolítica*, ED USP.
7. Costa, Wanderlei Messias da (2014), “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia”.
8. Couteau-Bégari, Hervé, (1985). *Geostratégie de l’Atlantique du Sud*.
9. Duarte, António Paulo (2014), “A <estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal: Comparação de duas estratégias nacionais de Segurança e Defesa”, *Revista Nação e Defesa*, n.º 138.
10. Duarte, Érico (2015) “*Securing the South Atlantic; In favour of a revised Brazilian maritime strategy*” in “*Enduring NATO, Rising Brazil*”, (Konrad Adenauer Stiftung) Edited by Brooke A. Smith-Windsor.
11. Fonseca, Carmen (2011), “ Brasil e a segurança no Atlântico Sul”, *Revista Nação e Defesa*, n.º 128
12. Gonçalves, Jonuel (2007). *Atlântico Sul XXI. África Austral e América do Sul na virada do Milénio*.
13. Guedes, Armando Marques (2011). *A Nova Geopolítica do Atlântico Sul*, *Revista de Marinha*, Fev/Mar.
14. Hamilton, Daniel S. and Burnwell, Frances G. (2009), “*Shoulder to shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership (Atlantic Council of the United States)*.”
15. Jaguaribe, Helio (1985). *Reflexões sobre o Atlântico Sul, Reflexões sobre a crise das Malvinas (Abril 1982)*.

16. O Mar no Espaço da CPLP (2011). Revista Segurança e Defesa, n ° 128.
17. O Mar (2010). Revista de Segurança e Defesa, n ° 122.
18. Parry, Chris, (2014), “*Super Highway – Sea Power in the 21st Century*”, (Elliott and Thompson, Limited)
19. Reis, Bruno C. (2015), *Brazil versus NATO? A long-term view of maritime security in the Atlantic*”, in “*Enduring NATO, Rising Brazil*”, (Konrad Adenauer Stiftung) Edited by Brooke A. Smith-Windsor.
20. Sacchetti, António Emílio Ferraz (1987). Geopolítica e Geoestratégia do Atlântico, Instituto Superior Naval de Guerra.