

O MAR NO ESPAÇO DA CPLP

ALEXANDRA MAGNÓLIA DIAS E CARLOS MARTINS BRANCO O MAR NO ESPAÇO DA CPLP. JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS SANTOS UMA VISÃO PORTUGUESA DA SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL. ARMANDO JORGE PEREIRA LOURENÇO DIMENSÃO MARÍTIMA DA SEGURANÇA NO ATLÂNTICO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA OS PAÍSES DA CPLP. LUÍS MANUEL BRÁS BERNARDINO A SEGURANÇA MARÍTIMA NO SEIO DA CPLP: CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NOS MARES DA LUSOFONIA. WILSON BARBOSA GUERRA O BRASIL E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL. CARMEN FONSECA O BRASIL E A SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL. AUGUSTO NASCIMENTO SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ.

O MAR NO ESPAÇO DA CPLP

ALEXANDRA MAGNÓLIA DIAS E CARLOS MARTINS BRANCO O MAR NO ESPAÇO DA CPLP. JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS SANTOS UMA VISÃO PORTUGUESA DA SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL. ARMANDO JORGE PEREIRA LOURENÇO DIMENSÃO MARÍTIMA DA SEGURANÇA NO ATLÂNTICO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA OS PAÍSES DA CPLP. LUÍS MANUEL BRÁS BERNARDINO A SEGURANÇA MARÍTIMA NO SEIO DA CPLP: CONTRIBUTOS PARA UMA ESTRATÉGIA NOS MARES DA LUSOFONIA. WILSON BARBOSA GUERRA O BRASIL E A SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL. CARMEN FONSECA O BRASIL E A SEGURANÇA NO ATLÂNTICO SUL. AUGUSTO NASCIMENTO SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ.

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Lúisa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40 Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
O Mar no Espaço da CPLP	
O Mar no Espaço da CPLP	9
<i>Alexandra Magnólia Dias</i>	
<i>Carlos Martins Branco</i>	
Uma Visão Portuguesa da Segurança do Atlântico Sul	19
<i>José Alberto Loureiro dos Santos</i>	
Dimensão Marítima da Segurança no Atlântico: Desafios e Oportunidades para os Países da CPLP	29
<i>Armando Jorge Pereira Lourenço</i>	
A Segurança Marítima no Seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia	41
<i>Luís Manuel Brás Bernardino</i>	
O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul	67
<i>Wilson Barbosa Guerra</i>	
O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul	77
<i>Carmen Fonseca</i>	
São Tomé e Príncipe e os Desafios da Segurança Marítima no Golfo da Guiné	93
<i>Augusto Nascimento</i>	
Extra Dossiê	
A Relevância do Princípio da Precaução numa Política Integrada para o Mar	125
<i>Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro</i>	

Contributo de Angola para a Segurança Energética Chinesa <i>Carla Fernandes</i>	159
A Nova Realidade da Presença Chinesa em Angola e suas Implicações para Portugal: O Sector da Construção Civil e Obras Públicas como Estudo de Caso <i>Rui P. Pereira</i>	183
Jihadismo Global: A (In)Coerência de uma Estratégia de Subversão? <i>Felipe Pathé Duarte</i>	215
A Internet como Meio de Difusão do Radicalismo Islâmico <i>Francisco Costa Gonçalves</i>	245

A importância do mar no espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) é o tema central do presente número da *Nação e Defesa*. Os contributos resultam, em parte, de comunicações apresentadas no âmbito da conferência internacional “África e o Mar no Século XXI”, que decorreu entre 27 e 28 de Maio de 2010, organizada pelo Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE-IUL). Publicamos, também, apresentações relacionadas com o tema efectuadas no âmbito do seminário internacional “O Futuro da Comunidade Transatlântica” que decorreu no Instituto da Defesa Nacional em 10 de Setembro de 2010.

O mar constitui um tema central para Portugal. Uma centralidade reconhecida, designadamente, na definição, pelo Ministério da Defesa Nacional, das sete áreas prioritárias para projectos passíveis de apoio à investigação, entre as quais se destacam: “O Mar e o Interesse Nacional”, “Segurança e Desenvolvimento em África” e “O Brasil e o Atlântico Sul”.

Esta prioridade dada à temática do mar, decorre de Portugal ser uma nação do Atlântico Norte, especialmente sensível aos desafios e oportunidades do Atlântico Sul, e cuja identidade passa, actualmente, pela sua capacidade de valorizar, ao mesmo tempo, o espaço europeu em que se integra e a abertura histórica a outros continentes.

Como afirmou recentemente o ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, “Portugal será na Europa o que conseguir ser fora dela”, o que implica ir para além do eixo de delimitação geográfica do Atlântico Norte, procurando, desta forma, responder aos novos e exigentes desafios que a globalização nos coloca.

A área do Atlântico Sul é afectada por fragilidades políticas, sociais e económicas, tanto no continente africano como sul-americano. Fragilidades que potenciam riscos e ameaças comuns, a Norte e a Sul do equador, e que merecem a atenção da comunidade internacional.

Na promoção da cooperação entre os dois hemisférios do Atlântico, Portugal tem uma posição privilegiada. Pertence a três das cinco Organizações basilares para uma abordagem cooperativa da segurança do Atlântico (a NATO, a UE, a CPLP, a União Africana e a União das Nações da América do Sul) e defende um

maior diálogo estratégico com os países do Atlântico Sul por entender que os riscos comuns, por serem multidimensionais, fluidos e transcontinentais, necessitam de uma abordagem cooperativa integrada. Pela importância estratégica do espaço atlântico Afro-Ibero-Americano, a dinamização deste diálogo cooperativo de segurança é fundamental.

No plano da CPLP, a língua comum e o crescimento exponencial do comércio e do investimento bilateral – de Portugal face ao Brasil, Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe –, a que se soma a existência de importantes comunidades de emigrantes em cada um destes países, definem e valorizam ainda mais esta nossa sensibilidade e acuidade para com o Atlântico Sul e o valor potencial do contributo português. Porém, tal só será possível reforçando a coesão interna da CPLP, de forma a incrementar o potencial geopolítico e geoestratégico desta organização e a sua afirmação como actor de relevo no âmbito da segurança do Atlântico Sul.

Para além dos artigos temáticos dedicados ao mar no espaço da CPLP, a presente *Nação e Defesa* inclui ainda uma perspectiva sobre o princípio da precaução aplicado ao Direito Marítimo e quatro textos sobre duas temáticas da actualidade: a presença chinesa em Angola e o respectivo impacto no plano da segurança energética e no sector da construção civil; e duas perspectivas analíticas sobre diferentes vectores do radicalismo islâmico, uma no plano estratégico e outra sobre a instrumentalização da internet como meio de propaganda.

Com o presente contributo, a *Nação e Defesa* pretende ir ao encontro de um melhor entendimento de algumas das mais importantes dinâmicas da actualidade, fundamentais para a compreensão do debate em matéria de Segurança e Defesa Nacional.

Vitor Rodrigues Viana

O Mar no Espaço da CPLP

O Mar no Espaço da CPLP

Alexandra Magnólia Dias

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

Carlos Martins Branco

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

Resumo

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

Abstract

The Sea in the CPLP Space

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

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

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

Os Espaços Marítimos e as suas Implicações em Termos de Segurança

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uma Visão Portuguesa da Segurança do Atlântico Sul*

José Alberto Loureiro dos Santos
General (R)

* Comunicação apresentada no seminário internacional "O Futuro da Comunidade Transatlântica", organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 10 de Setembro de 2010.

A mudança que está em curso nas relações de forças entre os Estados já originou consequências em termos de distribuição do poder, fazendo emergir novos pólos e esbatendo a capacidade de influenciar de pólos já existentes. À medida que se for acentuando, modificar-se-ão os comportamentos dos diversos actores com expressão mundial, que se projectarão, necessariamente, em novos ordenamentos institucionais que substituirão paulatinamente os antigos ou os tornarão obsoletos e sem préstimo.

A evolução mais notória teve a ver com o aumento da riqueza dos países em vias de desenvolvimento ou que tinham sido abalados por depressões económicas de dimensão histórica (como a Rússia), e com o empobrecimento dos países mais industrializados e desenvolvidos do Ocidente. As crises financeira e económica de 2008/2009 funcionaram, e estão ainda a funcionar, como fortes aceleradores dessas transferências de riqueza e como um dos principais factores do potencial estratégico de um Estado, onde mudanças na capacidade económica correspondem a alterações de poder. Ao mesmo tempo que as potências emergentes e reemergentes ganham, as antigas potências perdem capacidade para influenciar os acontecimentos.

Em termos geográficos e na sequência da globalização, é como se o poder se encontrasse em deriva do Ocidente para Sul e para o Oriente, o que corresponde a uma nova realidade geopolítica em formação.

Um dos desenvolvimentos desta nova realidade geopolítica está a reforçar tendências geradas com o fim da Guerra Fria e a reunificação alemã: uma Alemanha mais uma vez reconfigurada como pólo de poder do centro da Europa, o que fez evoluir as Comunidades Europeias para uma Confederação de Estados dirigida pelos países europeus mais poderosos, com o Estado alemão no topo.

As crises económica e financeira, a reemergência da Rússia, a dependência energética da Europa, a importância estratégica do Médio Oriente e da Ásia/Pacífico, o arco de crise que vai da África do Noroeste ao Paquistão e abrange o Médio Oriente, Irão, e Afeganistão, imprimiram à União Europeia uma realidade aparentemente esquizofrénica.

E foi aprovado o Tratado de Lisboa que, segundo os que mais vantagens retiraram da sua aprovação, iria conduzir a Europa para uma centralidade económica global e uma unidade política que a posicionaria no topo do poder mundial. Mas acentuou-se a fractura entre as várias Europas pela forma como a Alemanha se comportou face à crise financeira grega, o que gerou uma profunda desconfiança nas várias capitais, especialmente nas dos Estados mais pequenos, levando-os a concluir que a solidariedade na UE não tinha existência real, e que deviam procurar

actuar por si próprios, num verdadeiro salve-se quem puder, embora nenhum deles expresse publicamente esta situação.

Conforme dissemos, as transformações em curso na Europa fazem parte de movimentos de mudança mais vastos, para os quais, aliás, as alterações europeias contribuíram.

Na sequência da Segunda Guerra Mundial, o Sul não contava estrategicamente. As suas regiões eram consideradas meras zonas de exploração das potências do Norte, que nelas obtinham matérias-primas (para fazer a guerra se fosse caso disso), e constituíam mercados para os produtos acabados, apesar de, como resultado da participação dos seus povos na guerra, se estivessem a iniciar os processos, muitos deles violentos, que conduziriam à independência. No entanto, estes processos viriam a terminar normalmente pela retoma dos laços do Sul com o Norte desenvolvido numa nova relação de dependência neocolonialista que pouco alterou os respectivos pesos estratégicos.

Como consequência desta importância estratégica desequilibrada, os países do Sul não tinham capacidade para constituírem sistemas de segurança em condições de defenderem os respectivos interesses, pelo que os países do Norte auto-designavam-se como seus defensores, naturalmente em função dos interesses próprios e não dos interesses do Sul. Com os efeitos da globalização, esta situação já não existe em alguns espaços e tende a desaparecer nos restantes.

O fim da Guerra Fria, a revolução tecnológica e a globalização alteraram a situação, quando alguns actores reemergiram dos seus passados recentes de fraqueza estratégica, como a China e a Índia, ou se afirmaram como potências de expressão global, como o Brasil, e outros, como a Nigéria, Angola, República da África do Sul, Turquia, Irão, Indonésia, etc., alcançaram-se a poderes regionais crescentes. E quando surgiram poderosos actores não estatais que usam a religião como motivação de pulsões agressivas e alimento mobilizador de combatentes e de apoiantes, enquanto outros actores territoriais mergulham na instabilidade e na insegurança, e se transformam em Estados falhados, gigantescos focos geradores e exportadores de ameaças.

Por outro lado, apareceram novas potências nucleares, surgiu a ameaça de proliferação de engenhos e/ou tecnologias de destruição massiva, agravou-se a escassez de produtos estratégicos, como os alimentares e energéticos, e o planeta viu-se ameaçado pelos efeitos potencialmente catastróficos das alterações climáticas.

Finalmente, o ambiente operacional modificou-se, com o aparecimento de novos espaços operacionais. O espaço exterior, o ciberespaço e o espaço mediático cons-

tituem domínios onde se podem efectuar confrontos de dimensão estratégica, nem sequer imaginados durante e a seguir à Segunda Guerra Mundial.

É este contexto de grande complexidade que caracteriza a ordem pós-unipolar em que vivemos, com os EUA, ainda a maior potência mundial, a precisarem da colaboração de muitas outras potências para resolverem os problemas que os afligem. Crescem as interdependências entre Estados, o que os obriga a entender-se nas questões de natureza transversal – crises económicas e financeiras, alterações climáticas, proliferação de tecnologias e armas de destruição massiva, utilização do ciberespaço e do espaço exterior, ameaças transnacionais como o terrorismo e a criminalidade organizada. O Conselho de Segurança, por si só, já não resolve os problemas. É o tempo dos novos Gs – G2 (EUA e China); G4 (Alemanha, Japão, Brasil e Índia), constituído para reivindicar lugares como membros permanentes do Conselho de Segurança; o Grupo dos BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), as potências em ascensão; e o G20, que reúne os países com maior expressão global e regional. O aparecimento e a acção destes Gs são a manifestação concreta das alterações em curso nas relações de poder no patamar global.

Num quadro em que as ameaças são indefinidas, muitas delas originadas por actores não estatais (terrorismo, criminalidade organizada e pirataria marítima), outras resultantes de fenómenos naturais, e outras ainda relacionadas com a escassez de recursos estratégicos, embora as respostas militares sejam necessárias, assumem papel decisivo as respostas de natureza ideológica, política, económica, social, assim como a actuação dos serviços de informações e das forças policiais.

Em vez de combates de elevada/média intensidade, lutando pelo respectivo território e expulsando o inimigo para fora das suas fronteiras, os sistemas de segurança precisam essencialmente de levar a efeito acções de pacificação das regiões geopolíticas em que se inserem e onde os seus membros tenham interesses comuns a defender, através de operações de todo o espectro de intensidade, com predominância na faixa da baixa/média intensidade, em operações humanitárias e de paz (manutenção e/ou imposição), de contra-insurreição, de recuperação e estabilização de Estados falhados, de apoio à governabilidade e ao exercício de controlo do território e, eventualmente, conflitos armados de média/elevada intensidade, limitados no tempo e na área geográfica.

Nestas operações, as manobras político-psicológica e económico-social serão prioritárias e terão de ser levadas a efeito com persistência, com as operações militares a garantirem a sua execução em segurança, única forma de terem êxito, frequentemente em parceria estratégica com sistemas de segurança de outras regiões geopolíticas cujos interesses também estejam ou possam vir a ser afectados, numa postura multilateral exigida pelas interdependências crescentes e pelos efeitos de

cascatas produzidos por um conflito localizado que pode contaminar espaços adjacentes ou mesmo, como consequência da globalização, provocar danos em todo o mundo.

As geografias de defesa que se estão a perfilar reflectirão a nova arrumação do poder no mundo. Terão como matriz os cinco países com maior expressão global: os EUA, ainda em situação destacada, e mais quatro que alcançaram ou estão em condições de, em breve, atingir o primeiro patamar de potencial estratégico – China, Rússia, Índia e Brasil. Designo-as como as cinco “ilhas de poder” mundial. Têm em comum um conjunto de características que conferem elevado grau aos três factores geopolíticos verdadeiramente distintivos em termos de poder: factor geográfico físico (extensão e recursos naturais), factor geográfico humano (população) e factor conhecimento (capacidade de utilizar os factores geográficos para atingir os seus objectivos).

Dos restantes Estados, alguns dispõem de poder com expressão global, mas não possuem suficiente “capacidade de encaixe” para reagirem com êxito ao poder dos cinco mais poderosos – situam-se no segundo patamar; os outros, a grande maioria, têm por principal preocupação sobreviverem como Estados na cena internacional – são os Estados de terceiro nível.

O *puzzle* mundial dos actores territoriais tenderá a articular-se pelas relações entre os cinco países mais poderosos que, por sua vez, estabelecem relações mais consistentes com aqueles dos restantes países com quem tenham interesses mais próximos. Subsistirão alguns Estados de nível dois sem ligação especial a qualquer dos cinco grandes, procurando uma certa independência de actuação que nunca será total, porquanto em situação de crise terão de procurar o apoio de um ou mais desses Estados.

Isto é, o planeta será partilhado por grandes conjuntos tendencialmente regionais, cada um deles centrado num dos cinco Estados mais poderosos, com quem os outros Estados do conjunto terão uma relação privilegiada, que poderá evoluir para situação de dependência. Cada um dos cinco será o centro de um “sistema solar” que se poderá transformar numa organização económica, política ou de segurança regional. É como se estivéssemos em transição para uma divisão do mundo em várias zonas de influência, basicamente de natureza regional.

Os interesses constituirão o motor desta reorganização do sistema internacional, com os interesses económicos e estratégicos no topo. Mas não estarão ausentes as identidades culturais, especialmente os mobilizadores religiosos, que podem abrir portas às relações económicas e estratégicas, assim como estas poderão arrastar correntes culturais.

Particularmente desde o fim da Guerra Fria, o Atlântico Sul assumiu a consciência dos seus interesses e passou a contar muito mais que anteriormente, em termos económicos e políticos, emergindo como entidade com grande peso estratégico, assinalando-se iniciativas que visam garantir a sua segurança, principalmente com a finalidade de estruturar a segurança das massas continentais que nele se distinguem. Mas, no conjunto da região geopolítica do Atlântico Sul, não existe ainda uma articulação institucional das duas margens, entre as quais circulam ameaças diversas.

Actualmente, o Ocidente já não se limita ao que se encontra localizado geograficamente no hemisfério Norte. Ele alargou-se a Sul, embora se mantenham manchas de subdesenvolvimento e instabilidade, que é necessário fazer prosperar e estabilizar. É o Grande Ocidente. Com muitos valores culturais e interesses económicos e de segurança comuns.

A bacia atlântica Média e Sul (a Sul do Trópico de Câncer) banha países emergentes cada vez mais desenvolvidos e poderosos, com vastos recursos e constituindo apetecíveis mercados, que são capazes de assumir o encargo da sua segurança e defesa. A Oeste, o Brasil, já é uma potência de expressão global, a chamada “quinta” do mundo pela sua produção agrícola, com indústrias competitivas, sem problemas de estrangulamento demográfico, como a Rússia, nem de fractura política interna, como a China, ou de conflitos sociais, insurreccionais ou separatistas no seu seio, como a Índia e a Rússia – aliás, a única grande potência, além da Rússia, com capacidade para ser energeticamente auto-suficiente. A Leste, Angola, já é uma potência regional e com a questão da propriedade do solo resolvida desde a descolonização (como sucedeu com todas as ex-colónias portuguesas), a República da África do Sul, também potência em ascensão, a Nigéria, que dispõe de vastos recursos energéticos, etc.

Aliás, o Atlântico Norte, muito dependente em combustíveis fósseis da Rússia e do Médio Oriente, encontra-se em processo de transferência de fontes do seu abastecimento para os grandes produtores do Sul, entre os quais, os países do Magrebe, Nigéria, Venezuela, Angola, etc.

Esta situação de natureza estratégica aconselha que a região do Atlântico a Sul do Trópico de Câncer disponha de um sistema multilateral de segurança próprio. Até porque circulam por ela produtos em todas as direcções (Sul-Norte, Norte-Sul, Leste-Oeste e de Oeste para Leste) que podem ser, ou já estão a ser, ameaçados pela pirataria marítima crescente, em especial em certos troços da costa Ocidental africana e na região do Golfo da Guiné, além dos diversos tráficos que a criminalidade transnacional organizada promove, atravessando o Atlântico Sul, alguns deles a servir de alavanca para o controlo de Estados frágeis, cujas estruturas de

governança precisam de ser reforçadas e apoiadas, transformando-as em plataformas de projecção de droga para o continente europeu.

Registe-se que duas das mais importantes linhas de comércio marítimo que conduzem produtos de e para toda a região geopolítica do Atlântico, tanto para a sub-região Norte como para a do Sul, atravessam pontos críticos facilmente neutralizados, numa situação de crise: o Canal do Panamá a Oeste e o Mar Vermelho - Canal do Suez e Estreito de Gibraltar - a Leste, o que dá maior importância aos movimentos de navios pela entrada do Atlântico Sul, ao Sul dos continentes sul-americano e africano, especialmente por este, seguindo a rota do Cabo.

Nestas condições, parece ser aconselhável criar um sistema de segurança da sub-região do Atlântico Médio/Sul (a Sul do Trópico de Câncer), para garantir a sua segurança - dos países e das pessoas que os habitam, da liberdade de navegação, dos importantes recursos biológicos e minerais dos respectivos mares e das correspondentes plataformas continentais, sistema que, por si só (independentemente de qualquer parceria), cooperará para o reforço da segurança do Atlântico Norte. Considerar a Organização dos Estados Americanos (OEA), como faz o Grupo de Peritos para o novo Conceito Estratégico da NATO, a eventual e única organização regional de contacto para concertar questões de segurança que afectem o conjunto da área Euro-Atlântica, é ignorar a importância estratégica crescente da região Sul-Atlântica, a individualidade e autonomia geopolítica da América do Sul, materializada na União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e principalmente no Conselho de Defesa Sul-americano, e o interesse vital do Atlântico Sul para os países da África Ocidental e da América do Sul atlântica. Também significa uma insinuação acerca de como se encontram os Estados localizados no Sul: incapazes de perceberem que os seus interesses estratégicos são específicos e distintos dos da área Norte-Atlântica ou, então, que ainda não se encontram em condições de os defender.

Os países lusófonos podem desempenhar um papel de primeiro plano nesta questão: dinamizador e de suporte. De facto, os espaços geográficos dos vários membros atlânticos da CPLP são de crucial importância estratégica, como Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau, além do Brasil e Angola, em cuja capacidade e na de outros importantes e poderosos Estados da região (Argentina, Nigéria, República da África do Sul, etc.) o sistema de segurança poderia assentar.

Numa eventual parceria estratégica com a NATO, que haveria todo o interesse em materializar, o eixo Lisboa-Brasília poderia desempenhar um papel de abertura que facilitasse as relações do sistema de segurança do Atlântico Médio/Sul com a

NATO como sistema de segurança do Atlântico Norte, através do seu contraponto, o eixo Lisboa-Washington.

No actual contexto e no âmbito da sua previsível evolução, Portugal (arrisco dizer também o Brasil) tem todo o interesse em posicionar-se face ao Brasil potência global, no século XXI, como o Reino Unido se posicionou face aos EUA durante o século XX.

Dimensão Marítima da Segurança no Atlântico: Desafios e Oportunidades para os Países da CPLP*

Armando Jorge Pereira Lourenço

Capitão-de-mar-e-guerra. Doutorando em História, Defesa e Relações Internacionais

Resumo

Este texto analisa a importância do desenvolvimento da segurança marítima nos países da CPLP como garante (do desenvolvimento das economias do mar daqueles estados, centrando a análise no espaço atlântico).

O autor realça os desafios e oportunidades que se colocam aos países lusófonos que queiram tirar partido do mar para seu benefício na medida dos respectivos interesses de desenvolvimento e segurança, facilitando equilíbrios de ordem económica, social e política, contribuindo para o incremento do desenvolvimento e segurança regional e global.

Abstract

Maritime Security Dimension in the Atlantic: Challenges and Opportunities for the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP)

This text analyses the importance of the maritime security for the CPLP member-states as a basis for the maritime economic development of those countries. The analysis is centered on the Atlantic space.

The author highlights the challenges and opportunities for the CPLP member states that intend to make use of the sea and the advantages it brings to their own benefit, in accordance with their interests of development and security, facilitating economic, social and political stability and enabling regional and global security.

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

Introdução

Desde sempre que os oceanos influenciaram as civilizações que se fixaram e desenvolveram nas suas margens. Esta relação tem tido significado e reflexo, para as comunidades que, tendo tido a consciência da importância do oceano, têm desenvolvido capacidades tecnológicas para intervir e dele tirarem melhor partido.

O valor e o potencial do mar são inegáveis e constituem um dos mais ricos patrimónios da humanidade, que tem que ser preservado e defendido, requerendo para tal consistentes políticas marítimas nacionais e regionais, que promovam a gestão sustentada da sua riqueza, possibilitando desenvolvimento e segurança às comunidades que fazem uso do mar.

Esta concepção está patente na “Estratégia da CPLP para os Oceanos”, aprovada na I Reunião dos Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP, que decorreu em Março de 2010 em Portugal. Com ela se pretende concentrar esforços entre os Estados membros da CPLP, no sentido da elaboração de uma visão integrada, com vista a promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as suas respectivas jurisdições nacionais, inclusive por meio da cooperação internacional¹.

A importância do mar pode ser analisada sob várias dimensões, designadamente política, económica, segurança, ambiental, etc. Esta diversidade de *insights* aponta geralmente para visões sectoriais, contribuindo para que as iniciativas que têm em vista o aproveitamento do mar não estejam consistentemente alinhadas.

Assim para a formulação, desenvolvimento e implementação de linhas de acção de uma política marítima, é indispensável desenvolver uma visão integrada que não seja apenas uma justaposição das perspectivas sectoriais. Para obter o referido objectivo tem que se fazer uso do “cimento conceptual da estratégia que as liga e as mobiliza no contexto dos processos destinados a viabilizar o uso do mar na justa medida dos interesses de desenvolvimento e de segurança” (Ribeiro, 2008, p. 34) nacional, regional e global. Nesta linha de raciocínio, e com vista a desenvolver e operacionalizar consistentemente uma Estratégia da CPLP para o Mar, parece-nos pertinente ter em consideração a recomendação do General Cabral Couto, que aponta para a necessidade de satisfazer quatro questões fundamentais: saber o que se quer; querer fazê-lo; poder fazê-lo; saber fazê-lo (Couto, 2009).

1 Declaração Final da I Reunião dos Ministros da CPLP, 21 de Março 2010, [online] disponível em: <http://www.cplp.org>, data de acesso 21/10/10.

- Saber o que se quer remete para os objectivos definidos pela política, aos quais tem que estar subjacente o conhecimento científico do mar e do seu potencial económico;
- Querer fazer radica na consciência da importância e na vontade de fazer uso das infindáveis vantagens do mar;
- Poder fazer tem na origem a disponibilidade de informação que permita avaliar objectivamente a situação e a disponibilidade de recursos para o aproveitamento das potencialidades do mar;
- Saber fazer implica distinguir prospectivamente o importante do secundário, hierarquizar objectivos, corrigir vulnerabilidades, explorar potencialidades e oportunidades.

Vista sob esta perspectiva, cumprir uma Estratégia da CPLP para o Mar, sendo uma tarefa que não está isenta de complexidade, é inquestionavelmente uma oportunidade que oferece múltiplas vantagens, contribuindo para o reforço da cooperação entre os Estados Lusófonos e gerando consequentes sinergias que possibilitem a operacionalização da referida estratégia. Cremos que este desiderato pode tomar forma, numa primeira fase, no espaço do Atlântico que liga a maioria daquelas nações e é onde reside a massa crítica do espaço lusófono (Bessa, 2008, 123)².

Não são difíceis de descortinar as enormes potencialidades da cooperação lusófona em matéria de economia do mar, que podem gerar desenvolvimento, riqueza e afirmação da CPLP no espaço Atlântico.

Contudo o desenvolvimento é indissociável da segurança, que se constitui como pré-condição daquele factor e garante da paz (UNITED NATIONS, 2008)³. Sem segurança não nasce nem sobrevive tecido económico e social que garanta o desenvolvimento.

Nesse pressuposto, a cooperação lusófona no espaço Atlântico nos sectores político, técnico-científico e económico deve beneficiar do potencial da CPLP em termos de segurança (Matias, 2010), tirando proveito das sinergias da cooperação técnico-militar com os PALOP, reforçando a sua componente marítima para enfrentar desafios e fazer uso das oportunidades.

2 O autor destaca a evidente importância do mar para Moçambique e Timor mas focaliza-se nos países lusófonos atlânticos. Também nesta análise optamos por nos circunscrever ao espaço do Atlântico.

3 Ideia expressa por Ban Ki-moon, Secretário Geral das Nações Unidas em Relatório de 23 de Janeiro de 2008 apresentado ao Conselho de Segurança sobre o apoio daquela organização à reforma do sector de segurança, como garante da paz e desenvolvimento - United Nations (2008).

Ameaças no Mar

Os Estados costeiros estão expostos a uma multiplicidade de ameaças que tiram partido do mar, podendo muitas delas desenvolver-se de forma encoberta e insidiosa, sendo assim de difícil detecção.

Estão neste caso sobretudo actividades criminosas de depreação de recursos vivos (frequentemente os haliêuticos) ou não vivos (sobretudo minerais)⁴, tráficos ilícitos (de pessoas, estupefacientes, armamento, ou outros), imigração irregular e crimes ambientais. Estas actividades deliberadamente dissimuladas podem não interferir com a circulação marítima. O seu combate exige mobilização de meios e recursos na maioria dos casos multissetoriais (Cajarabille, 2008b).

Outras ameaças podem assumir formas mais explícitas e influir na circulação marítima, constituindo-se inclusive como um perigo para a navegação. Estão neste caso actividades como a pirataria (praticada no alto mar e definida no art. 101.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - Assembleia da República, 1997), assalto à mão armada contra navios (ilícito cometido no mar territorial, nas águas arquipelágicas, nos portos e/ou nas águas interiores e definido em *International Maritime Organization*, 2002), terrorismo marítimo e actos dolosos de poluição marítima.

Estas ameaças e actos ilícitos, são muitas vezes desenvolvidos por redes transnacionais de criminalidade organizada e particularmente violenta, que exploram vulnerabilidades e vazios de poder dos espaços marítimos menos sujeitos a vigilância. Nessa circunstância, a autoridade e soberania no mar por parte dos Estados litorais está ausente ou fragilizada.

O Atlântico não está isento destas ameaças, com especial ênfase para a costa africana, com particular relevância para a criminalidade violenta transnacional que se desenvolve no Golfo da Guiné (Guemo, 2010)⁵.

No âmbito da pirataria e assalto à mão armada contra navios, o Golfo da Guiné é notoriamente a região mais fustigada. Assim, entre 2005 e 2009 foram perpetrados e tentados nas águas dos países da região 176 ataques, muitos deles envolvendo morte, ferimentos ou captura de reféns entre tripulantes de navios e embarcações, que ocasionaram avultados prejuízos para privados e para as nações

4 Acresce que nas ultimas décadas tem-se verificado uma crescente competição pelos recursos marinhos vivos que são cada vez mais escassos, encontrando-se algumas zonas pesqueiras muito exauridas ou em vias de esgotamento no que concerne aos recursos haliêuticos (Cajarabille, 2008a).

5 De acordo com este autor têm aumentado especialmente a pirataria e o assalto a navios e embarcações de pesca.

onde se desenvolveram os referidos ataques de acordo com o *International Maritime Bureau* (2009).

Numa análise mais aprofundada daqueles dados verifica-se que estes ilícitos tiveram lugar maioritariamente em águas sob jurisdição da Nigéria, onde decorreram 138 incidentes (representando 78%). No referido período, os ataques registados em mares de soberania de outros países foram os seguintes (por ordem decrescente de ocorrências/percentagem): República Democrática do Congo - 10 (5,7%), Costa do Marfim - 9 (5,1%) Camarões - 8 (4,5%), Angola - 7 (4%), Libéria - 2 (1,1%), Guiné Equatorial - 1 (1%), República do Congo - 1 (1%).

Especificamente no que concerne ao assalto à mão armada contra navios, tem-se verificado um aumento de ocorrências em águas da Mauritânia e República da Guiné. Também na margem ocidental do Atlântico, designadamente no Brasil se tem registado esse tipo de criminalidade com ênfase para ataques contra navios mercantes e embarcações de recreio em fundeadouros.

A imigração irregular por via marítima desenvolve-se sobretudo a partir de países da Costa Ocidental de África com destino à Europa. Este fenómeno tem aumentado aproveitando as facilidades que a permeabilidade das fronteiras marítimas lhe oferece, retirando vantagem dos efeitos perversos da mundialização e do *deficit* de governação e soberania dos Estados (Nyinguéma, 2010).

Atendendo à sua posição geográfica, Cabo Verde tem sido alvo da invasão de imigrantes ilegais oriundos de países como a Mauritânia, Senegal, Guiné-Bissau, Guiné Conacri, Serra Leoa e Nigéria (Comissão Cultural de Marinha, 2008, p. 50).

As redes de narcotráfico utilizam cada vez mais as águas da África Ocidental como zona de trânsito da cocaína proveniente da América do Sul e destinada à Europa e, em menor escala, à América do Norte. Este tipo de ilícito envolve o transporte em navios que cruzam o Atlântico e que efectuam o transbordo da droga para embarcações mais pequenas junto à costa. Os estupefacientes são depois armazenados e reembalados em terra, e, posteriormente redireccionados para a Europa (United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, p. 242). Este tráfico evoluiu sobretudo a partir de 2004, tendo registado um rápido crescimento até 2007, nas águas de países como a República da Guiné e Guiné Bissau (Organisation des Nations Unies, 2010, p. 57).

A contenção das actividades criminosas que fazem uso do mar revela-se primordial para a preservação da ordem pública nos oceanos, condição essencial para garantir a regularidade do tráfego marítimo, base fundamental do actual modelo de economia globalizada e interdependente. Este desiderato só pode ser eficazmente alcançado através da capacidade de desenvolver operações de segurança marítima

(Grove, 1990), que podem ser concretizadas no quadro de uma cooperação naval regional, permitindo alinhar objectivos das políticas interna e externa (Cajarabille, 2002).

Os Estados litorais têm, nesse sentido, um papel decisivo ao exercerem a autoridade nas águas sob a sua soberania, pugnando pela manutenção da ordem no espaço marítimo adjacente à costa e nos acessos às águas interiores e aos portos, contribuindo para o esforço da comunidade internacional para que o Direito seja igualmente respeitado no Alto Mar (Matias, 2010).

Oportunidades Oferecidas pelo Mar

Os recentes programas de extensão das plataformas continentais apresentados à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas pelo Brasil e Portugal, permitiram troca de conhecimentos e experiências com outros Estados membros da CPLP que estão a desenvolver projectos similares. Este pode e deve ser um excelente veículo para desenvolver as sinergias da cooperação entre as nações lusófonas em torno do mar.

A extensão da Plataforma Continental decorre da aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que, de acordo com Vigarié (1995), consagra igualmente que as nações marítimas são independentes, mas interdependentes na actividade oceânica, na medida em que é impensável encarar o isolamento de uma nação que está aberta ao mar.

A aprovação dos referidos programas permitirá ganhar acesso a mais recursos, sendo que é na Zona Económica Exclusiva e na Plataforma Continental que se situam cada vez mais os interesses dos Estados. Globalmente, é naquelas zonas que se encontram cerca de 95% dos recursos haliêuticos actualmente explorados, bem como a quase totalidade do petróleo e outros recursos minerais (Caron, 2007), que naturalmente terão que ser protegidos da cobiça e depredação alheias.

Os projectos de extensão da Plataforma Continental corporizam uma concertação multinacional de extensão de soberania, que tem evidenciado bons exemplos de colaboração e cooperação entre países, aspecto que parece ter algum paralelismo com a tese de Cooper (2006) da colaboração entre Estados pós-modernos⁶. Esta perspectiva também se pode colocar em relação à segurança marítima. Nesse sen-

6 Robert Cooper advoga naquela obra a visão do Estado Pós-Moderno que pauta a sua actuação pela observância da lei e da cooperação transnacional.

tido, Till (2007) refere a existência de marinhas pós-modernas que, para fazerem face aos problemas de segurança que se colocam no mundo globalizado, sentem necessidade de desenvolver um esforço colectivo marítimo.

O incremento do papel da CPLP na área da segurança marítima, não inviabiliza a identidade e os interesses de cada um dos seus Estados membros, nem prejudica a vinculação dos países lusófonos a outras relações nos planos bilateral, multilateral regional ou sub-regional⁷, ligações bilaterais ou multilaterais regionais. Outrossim, podem contribuir para o esforço mais alargado de segurança.

A propósito dos interesses próprios dos Estados cabe lembrar que Hans Morgentau (2006), defende que a Política Internacional se fundamenta no interesse dos Estados como procura de poder. Cravinho (2008) clarifica que, para aquele teorizador, os interesses são definidos como poder, que não tem contornos imutáveis, sendo os interesses função de factores culturais, históricos, materiais, conjunturais, podendo sofrer alterações ao longo dos tempos.

Assim, e sem prejuízo de um papel activo na CPLP, os países lusófonos podem prosseguir a afirmação dos seus interesses nos respectivos espaços geopolíticos de inserção, como enunciaremos de seguida. Nesse sentido, e porque todos são Estados litorais, mais uma vez o mar pode ser instrumental, já que, como defende Coutau-Begarie (2007), o uso do mar assenta numa tríade que agrega as funções essenciais, a saber, fonte de riqueza, via de comunicação e meio de projecção de poder.

No âmbito do presente artigo, o nosso objectivo circunscreve-se a apontar exemplos de oportunidades que se podem traduzir em opções para potenciar as oportunidades que o Atlântico pode proporcionar aos países lusófonos que partilham aquele oceano.

Parece-nos plausível que o Brasil, potência mundial emergente, e que se está também a afirmar como potentado marítimo, tem recursos e meios para ter um papel de liderança no espaço do Atlântico Sul, podendo ainda contribuir para o reforço do poder marítimo da CPLP, se se apoiar em Angola, como defende Bessa (2008, p. 129).

Por seu turno, Angola pode potenciar a sua crescente consciência marítima, expressa no desejo da concretização do sistema de vigilância marítima, alicerçado

⁷ Os países lusófonos da costa ocidental de África integram diversas organizações regionais e sub-regionais que têm como objectivos expressos a segurança e desenvolvimento. Cabo Verde e a Guiné Bissau integram a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CDEAO/ECOWAS), Angola é membro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC/ECCAS) a que também pertence S. Tomé e Príncipe.

nas componentes detecção e intervenção. Essa opção garante-lhe a protecção de interesses vitais – uma vez que 95% do seu comércio externo se faz por via marítima e a extracção de petróleo no *offshore* representa 70% do seu PIB (Comissão Cultural de Marinha, 2008, p. 32). Pode ainda projectar o seu poder através do mar, reforçando a sua afirmação como potência regional, e explorando as vantagens da sua integração na Comissão do Golfo da Guiné, cuja sede se localiza em Luanda, podendo por essa via, estender o apoio que tem proporcionado a S. Tomé e Príncipe também à área da segurança marítima.

Por seu turno S. Tomé e Príncipe necessita de ver os seus interesses no mar devidamente protegidos, tanto mais que está a encetar a exploração de recursos petrolíferos na Zona de Desenvolvimento Conjunto que partilha com a Nigéria. Enquanto S. Tomé e Príncipe não dispuser de mais meios navais, poderá beneficiar da cooperação naval com Angola.

O reforço da capacidade de segurança marítima de Cabo Verde permite-lhe potenciar a sua posição de interface com o Atlântico Norte, podendo constituir-se como uma defesa avançada contra as actividades ilícitas que se desenvolvem nos mares no seu entorno e que se expandem para a Europa e América do Norte. O prosseguimento da cooperação naval com Portugal, como realça Cajarabille (2008b) permite-lhe continuar a gerar vantagens no acesso a apoios da Aliança Atlântica e União Europeia.

A integração de Portugal na NATO, UE e CPLP acentua as vocações atlântica, europeia e de cooperação e, na óptica da segurança, a opção representada pelo equilíbrio das três vocações é a mais conveniente (Carvalho, 1986). Um maior empenhamento do nosso país no desenvolvimento de políticas integradas, que tirem partido da economia do mar e incrementem a segurança marítima, permite projectar a importância de Portugal nos espaços geopolíticos em que se insere e facultar-lhe instrumentos que permitem aduzir valor à cooperação com a CPLP.

Considerações Finais

Para que a CPLP possa ter um papel de relevo no aproveitamento das potencialidades que o mar confere aos Estados que a integram muito há a fazer. A natureza intersectorial das medidas que têm que ser operacionalizadas para cumprir aquele objectivo pode dificultar essa tarefa, já que ainda é patente, nos dias de hoje, uma marcada tendência para uma competição entre sectores que dificulta a articulação e coordenação de esforços ao nível intra-estadual.

Para que esta tendência não se revele disfuncional é fundamental desenvolver e consolidar a consciência dos desafios, mas também das promissoras oportunidades que a comunidade lusófona terá que enfrentar para usar o mar na justa medida dos interesses de desenvolvimento e de segurança dos Estados que compõem a CPLP.

Tendo em vista que estas perspectivas possam ser entendidas como válidas e aceites por parte das elites dos países lusófonos, julgamos que se pode revelar interessante equacioná-las na óptica de uma estratégia do tipo *win-win*, válida quando está em causa a interdependência e a necessidade de potenciar recursos através de processos de cooperação e colaboração com vista ao mútuo benefício.

O desenvolvimento desses processos no contexto de uma Estratégia da CPLP para o Mar encoraja ainda a aprendizagem, a partilha de experiências e reproduz conhecimento, permitindo que cada uma das nações lusófonas, a CPLP e a comunidade internacional ganhem.

Acreditamos que o investimento na operacionalização da segurança marítima no espaço lusófono cria sinergias de emprego das marinhas e guardas costeiras em articulação com outros sectores vitais para os Estados e comunidades. Contribui decisivamente para a protecção das populações e dos interesses de cada um dos países membros, permitindo-lhes explorar as vantagens do uso do mar para seu benefício e possibilita equilíbrios de ordem económica, social e política.

Essa opção confere à CPLP uma dimensão pluridimensional que contribui para o incremento do desenvolvimento e da segurança regional e global, representando igualmente uma aposta no futuro, porque nenhuma alteração geopolítica será capaz de modificar a relevância do mar para o futuro da humanidade.

Referências

Assembleia da República, 1997. *Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97*, Aprova para ratificação a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, [online] disponível em: <http://www.incb.org>, http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/ADE9B30F-02F0-49EE-A90E-5605CE5B2858/0/CNUDM_DL_293_14101997.pdf, (data de acesso 20/10/10).

Bessa, A. M., 2008. 'Para uma geopolítica do mar no século XXI e o lugar dos interesses lusófonos', *Cadernos Navais*, n.º 26, Julho-Setembro, 103-129.

Cajarabille, V. L., 2008a. Paz e segurança nos oceanos, *Conferência Portugal e o Mar*. Assembleia da República, Lisboa, 15 e 20 de Maio.

- Cajarabille, V. L., 2008b. 'A segurança no mar', *Cadernos Navais*, n.º 24, Janeiro-Março, 55-65.
- Cajarabille, V. L., 2009. 'A segurança no mar Português', *Nação e Defesa*, n.º 122, 4ª Série, Primavera, 101-115.
- Cajarabille, V. L., 2002. 'Papel das marinhas no âmbito da política externa dos Estados', *Cadernos Navais*, n.º 2, Julho-Setembro, 4-35.
- Caron, F., 2007. 'Peut-on encore parler de maîtrise de la mer', *Stratégies Navales*, Economica, n.º 89/90, 136-149.
- Carvalho, V., 1986. *Estratégia global e subsídios para uma grande estratégia nacional*, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, V., 1998. 'Os oceanos, as marinhas e a soberania', *Anais do Clube Militar naval*, Vol. CXXVIII, 269-285.
- Comissão Cultural de Marinha, 2008. 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa, *Cadernos Navais*, n.º 26, Julho-Setembro, Lisboa.
- Cooper, R., 2006. *Ordem e Caos no Século XXI*, Lisboa: Editorial Presença.
- Coutau-Begarie, H., 2007. *L'océan globalisé: Géopolitique des mers au XXIème siècle*, Paris: Economica.
- Couto, A. C., 2009. 'Que visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO', *Nação e Defesa*, n.º 124, 4ª Série, Outono-Inverno, 19-86.
- Cravinho, J. G., 2008. *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, 3ª Ed., Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Guemo, C., 2010. 'Approches maritimes vers une stratégie innovante et adaptée à la menace', *Diplomatie*, hors-série, n.º 12, 68-71.
- Grove, E., 1990. *The Future of sea power*, London: Routledge.
- International Maritime Organization, 2002, *Code of Practice for the investigation of the crimes of piracy and armed robbery against ships*; Report of Secretary-General, 23 January 2008, [online] disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>, (data de acesso 20/10/10).
- International Maritime Bureau, 2009. *Piracy and Armed Robbery Against Ships Report*, *International Maritime Bureau Annual Report*, [online] disponível em: <http://www.icc-ccs.org>, (data de acesso 22/10/10).

- International Maritime Organization, 2009. *Piracy and armed robbery against ships; Recommendations to Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships*, [online] disponível em: <http://www.imo.org>, (data de acesso 21/10/10).
- Morghenthau, H. J., 2006. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 17th Edition, New York: McGraw-Hill.
- Nyinguéma, C., 2010. 'Les migrations clandestines entre l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale: mutations, motivations et reconfigurations des pays de transit', *Diplomatie*, hors-série, n.º 12, 36-38.
- Matias, N. V., 2010. 'A geopolítica do Atlântico Sul', *II Congresso os Mares da Lusofonia*. Cascais, [online] disponível em: <http://www.maresdalusofonia.net>, (data de acesso 19/10/10).
- Organisation des Nations Unies, 2010. *Rapport de l'Organe International de Contrôle des Stupéfiants pour 2009*, New York, [online] disponível em: <http://www.incb.org>, (data de acesso 20/10/10).
- Ribeiro, A. S., 2008. 'Uma visão estratégica do mar - perspectivas de análise', *Cadernos Navais*, n.º 24, 33-44.
- Santos, L., 2009. 'A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal', *Nação e Defesa*, n.º 124, 4ª Série, Outono-Inverno, 121-132.
- Till, G., 2007. 'Maritime Strategy in a Globalizing World', *Orbis a Journal of World Affairs*, Volume 52, Number 4, 569-571.
- United Nations, 2008. *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*; Report of Secretary-General, 23 January 2008, [online] disponível em: <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep08.htm>, (data de acesso 20/10/10).
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2010. *World Drug Report 2010*, [online] disponível em: <http://www.unodc.org>, (data de acesso 22/10/10).
- Vigarié, A., 1995. *La mer et la géostratégie des nations*, Paris: Economica.

A Segurança Marítima no Seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia*

Luís Manuel Brás Bernardino

Major do Exército com o Curso de Estado-Maior. Pós-Graduado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL). Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), onde frequenta o Doutoramento em Relações Internacionais. Desempenhou funções de Assessor Militar de Sua Excelência o General Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas.

Resumo

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) vem assumindo uma necessidade institucional de acautelar os valores basilares que lhe deram origem, alinhando os interesses nacionais como forma de contribuir para a salvaguarda das soberanias marítimas de cada Estado membro, e atenuar um dos mais omissos sectores que tem sido apontado com maior frequência na cooperação na área da segurança e defesa, a cooperação no sector naval e na segurança marítima. Neste contexto, apresentamos este texto como um contributo para o desenvolvimento e para a segurança marítima no seio da Comunidade.

Abstract

CPLP Maritime Security: Approaches to a Strategy on the Lusophone Seas

The CPLP has acquired an institutional need of protecting the basic values that shaped its inception, aligning the national interests and contributing to the defense of each member state maritime sovereignty, mitigating in the process one of the sectors least debated in the area of security and defense cooperation: the naval and maritime security.

In this context, the present article intends to give a contribution to the development of maritime security inside the CPLP.

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

“...a vertente da segurança, sem a qual não há desenvolvimento económico nem político, exige a formulação de um instrumento e de uma doutrina que legitime e torne eficazes as intervenções em nome dos interesses da Humanidade.”

*Adriano Moreira, “Teoria das Relações Internacionais”,
2002, p. 448*

Introdução

O final da Guerra Fria provocou o debelar de uma “velha” ordem internacional que assentava a relação de forças estratégicas na bipolaridade e na confrontação ideológica entre dois blocos – o Leste e o Oeste. Este acontecimento marcante na história mundial recente levou à adopção de um conceito mais alargado, abrangente e globalizado de segurança e defesa, em que a segurança de cada Estado passou a constituir preocupação de todos. O factor segurança passou assim a dominar as agendas internacionais, especialmente em complexos contextos de crise, e particularmente em quadrantes que até então tinham um reduzido valor estratégico – estamos a referir-nos concretamente aos mares, pois o seu valor geoestratégico e geopolítico parecia estar secundarizado em face da imensidão do poder terrestre em que assentava a política da *detente*. Neste sentido, as organizações passaram a incluir nas suas agendas da cooperação para a paz, o vector da segurança e da defesa da maritimidade, pois num contexto mais global, não se pode falar em desenvolvimento sustentado sem uma segurança partilhada e não existe segurança partilhada sem uma assumpção de uniformidade nos princípios que cada organização tece como valores fundamentais. Assim é em terra ou no mar, assim é nas organizações em que o objectivo fulcral é a cooperação na vertente da defesa, e assim é nas organizações que centram a cooperação na vertente diplomática-linguística-cultural-económica, como é o caso da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Honrando este paradigma, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa constitui-se actualmente num património geocultural único no globo, unindo (para já) oito países portadores da mesma língua e representa um mecanismo de capital importância na cooperação estratégica multidimensional para a segurança e para o desenvolvimento dos seus Estados membros. Nesse sentido, representa para cada nação um vector estratégico da sua Política Externa e um instrumento de poder e influência do Estado quer seja na sua afirmação regional, quer no seio das Organizações Regionais e Internacionais onde representam a dimensão CPLP. Para os oito Estados ribeirinhos que vivem ligados ao mar, caracteriza-se por se

projectar estrategicamente em quatro continentes, unidos por três oceanos, ligando cerca de 250 milhões de pessoas, num espaço de 10,7 milhões de km² de terra e de 7,6 milhões de km² de superfície marítima. Neste contexto, parece-nos essencial que a CPLP tenha uma necessidade institucional e paradigmática de acautelar os valores dos interesses nacionais e de contribuir para a salvaguarda das soberanias marítimas dos Estados membros, contribuindo conjuntamente para atenuar um dos mais negligenciados sectores que tem sido apontado com maior frequência na cooperação na área da segurança e defesa. Estamos-nos a referir à contradição teórica entre o valor e a importância geoestratégica actual dos mares e a exiguidade da componente naval nas dinâmicas da cooperação bi-multilateral inter-Estados. Por outro lado, constatando-se que os Estados membros da Comunidade têm plataformas marítimas vastas e muito ricas, a importância estratégica que é dada ao desenvolvimento naval nesses países é (com excepção do Brasil e Portugal) relativamente reduzida e incipiente. Contudo, em África, países como Angola, Moçambique e Cabo Verde, começam agora a interessar-se pela área da cooperação naval, que embora com alguma (pouca) expressão ao nível bilateral (assente essencialmente na Cooperação Técnico-Militar Portuguesa), pouco tem avançado ao nível multilateral, mormente no quadro da CPLP.

Reconhecemos que a cooperação na área da defesa deve servir o propósito de contribuir para o desenvolvimento sustentado das capacidades das Forças Armadas dos Estados membros, constatando-se que a cooperação da componente naval é relativamente reduzida¹, o que reflecte uma necessidade de se evoluir estrategicamente neste sentido. Neste contexto, pensamos que este vector estratégico da cooperação poderá merecer melhor e maior atenção no futuro, pois o desenvolvimento dos meios e das capacidades navais nestes espaços prende-se, não só com uma questão de segurança e defesa, mas com um firme propósito de afirmação da soberania dos Estados, pois a jurisdição sobre as áreas costeiras nas suas plataformas marítimas exerce-se pelos meios navais e o controlo das rotas, dos portos e da circulação marítima passaram a estar-lhes atribuídos. Será eventualmente necessário falar-se em indústrias navais de defesa, em legislação marítima, em vigilância costeira e

1 De salientar que, a título de exemplo, a Cooperação Técnico-Militar Portuguesa com os países da Comunidade (com excepção do Brasil) apresenta no Relatório da Cooperação de 2008 (publicado em Maio de 2009) nove projectos de cooperação entre as componentes navais (1/12 em Angola; 1/4 em Cabo Verde; 1/4 na Guiné-Bissau; 3/10 com Moçambique, 2/5 com São Tomé e Príncipe e 1/4 com Timor-leste), representando cerca de 21% do total dos projectos de cooperação em curso e envolvendo 75 Assessores de Marinha do total de 239 Assessores ao serviço das Forças Armadas, representando cerca de 30% do universo de Assessores (DGPDN, 2009).

marítima, no patrulhamento dos mares, no combate à poluição marítima e na formação em áreas específicas, linhas de acção estratégica que servem o supracitado propósito do desenvolvimento e da capacitação das Forças Armadas, nomeadamente da componente naval, quer seja assente numa Guarda Costeira ou numa Marinha de Guerra².

Apesar das Forças Armadas dos países da Comunidade se encontrarem mais vocacionadas para o desenvolvimento do elemento terrestre, não deixa de ser importante que venham a existir propostas de complementaridade e de desenvolvimento para esta nova realidade, nomeadamente o emprego conjunto e de outras componentes (aérea e terrestre). Até porque se assiste a um aumento dos conflitos no mar e estes tendem a constituir-se num novo factor de risco para o desenvolvimento sustentado e seguro nessas regiões marítimas e nestes Estados ribeirinhos. A CPLP apresenta-se como uma organização com países ribeirinhos e arquipelágicos, onde tudo aponta para que tenha alguma primazia o lançamento das bases necessárias para que se possa desenvolver, num futuro próximo, uma cooperação estruturada da vertente marítima em apoio do desenvolvimento sustentado e da segurança marítima dos países, das regiões onde exerce influência e do mundo.

O futuro faz-se no seio das organizações de entendimentos políticos e de cooperação institucional, factor que para o desenvolvimento das componentes navais dos Estado membros, se revela essencial e estrategicamente indispensável para a Comunidade e para o futuro de cada um dos seus países. Segundo este prisma, a reflexão que apresentamos procura fazer uma abordagem contextual sobre a importância dos Mares da Lusofonia como elemento estratégico de afirmação regional, continental e mundial, ligando países, continentes e organizações, procurando dar modestos contributos para uma visão estratégica que possibilite a afirmação da CPLP no Mundo e de cada um dos seus Estados membros nos espaços regionais de inserção conjuntural.

2 Para compreender as diferenças entre uma Guarda Costeira e uma Marinha de Guerra, recomenda-se a leitura de “Marinha vs Guarda Costeira: Definir as funções das Forças de Segurança Marítima Africanas” de Augustus Vogel, do African Center for Strategic Studies (ACSS) em Dezembro de 2009 e onde refere que “...As marinhas e as guardas costeiras desempenham papéis fundamentalmente distintos, conquanto complementares. As marinhas são operadores internacionais responsáveis, em primeiro lugar, pela defesa nacional. As guardas costeiras, por outro lado, actuam primordialmente como polícia marítima, prevenindo o crime e promovendo a segurança pública. Indicam-se abaixo cinco dimensões que diferenciam estas duas forças. Embora não possam ser aplicadas universalmente, estas proporcionam um quadro útil para avaliar os papéis e as contribuições das forças de segurança marítima africanas...”. [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2009/12/ASB2_Port.pdf]

A Segurança Marítima em África como Factor Estratégico de Desenvolvimento

No período pós Guerra Fria a dinâmica evolutiva dos conflitos acompanhou a dinâmica da evolução dos Estados, tendo-se assistido a uma mudança radical da intensidade e principalmente da tipologia da conflitualidade, em que os conflitos transitaram para o interior dos Estados e mais recentemente para os mares internacionais. Por via da globalização da conflitualidade marítima regional, assistiu-se em África a uma fragilização da capacidade dos Estados e das suas estruturas sociais, políticas e militares, com reflexos directos numa incapacidade em garantir a salvaguarda da sua soberania e em combater a marginalidade e o crime no mar. Cumulativamente, a permeabilidade das fronteiras marítimas e alguma fragilidade governativa, resultou em certas dificuldades para os Estados Africanos exercerem o controlo das suas costas, da Zona Económica Exclusiva (ZEE) e das águas internacionais (incluindo as rotas marítimas) da sua jurisdição directa. Este aspecto causa uma perturbação crescente no Sistema Político Internacional, revelando-se uma permanente ameaça transnacional à segurança global, e demonstrando que o factor “segurança no mar” é primordial na consolidação do desenvolvimento em terra e que ambos são elementos estratégicos no desenvolvimento sustentável no continente africano.

Neste contexto, a nova geopolítica dos conflitos em África, associada à fragilidade do Estado Africano, tem levado a Comunidade Internacional a intervir crescentemente neste continente, com vista a contribuir para a consolidação da paz e criar condições para apoiar o desenvolvimento, sendo nas costas oceânicas da África Subsariana que a sociedade internacional, por via maioritariamente da Organização das Nações Unidas (ONU), da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tem vindo a intervir recentemente com maior frequência e intensidade³.

A transição entre o pré e o pós-colonial, não só no aspecto territorial e geopolítico, mas em outros domínios, tais como o económico, político, sociedade e na gestão dos recursos naturais, tem contribuído para a profusão de conflitos nesta região tendo o Estado Africano assumido, quase sempre, o ónus destes fenómenos conjunturais. Em complemento, constata-se que é possível destacar a existência de uma complexidade de causas intrínsecas que caracterizam transversalmente os conflitos na região, principalmente aqueles que se materializam em acções de rapto, roubo ou

3 Conforme salienta o Relatório apresentado em 18 de Janeiro de 2010 no Centre for Security Studies, de Daniel Möckli em *Strategic Trends 2010*. (<http://sta.ethz.ch/Strategic-trends-2010>)

simples banditismo no mar, que apresentam uma tipologia própria, normalmente associados a uma amálgama difusa de *root causes*, de carácter interno e externo de matriz indiferenciada, assentando directa ou indirectamente (quase sempre) nas lacunas governativas do Estado Africano, embora se constate que cada conflito é um conflito e que a conflitualidade em terra tem, quase sempre, repercussões no crescimento da instabilidade no mar (e vice-versa).

A estes acontecimentos conjunturais confere-se especial relevo aos atribulados processos de descolonização⁴, pois na grande maioria dos países africanos, conduziram à inépcia temporária da entidade “Estado”, tendo levado reciprocamente à fragmentação regional do continente africano e à proliferação da criminalidade de ordem mais diversa, bem como ao crescente desregular do controlo das fronteiras, dos portos, das costas oceânicas e das rotas comerciais marítimas. Este singular aspecto conduziu a uma luta pela identidade regional (cultural, religiosa ou de poder) constatando-se que, pelas pressões políticas, económicas, raciais ou religiosas, levou ao surgimento de conflitos no interior destes Estados, constituindo-se nos aspectos geopolíticos primordiais de uma “nova” conflitualidade (Fisas, 2004, pp. 52-62).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa como uma Comunidade Marítima

Os oito Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa possuem em comum uma língua e uma extensa base histórico-cultural que os identificam e diferenciam mutuamente. Dispõem também de vastas áreas marítimas sob as respectivas jurisdições nacionais, que perfazem no seu conjunto cerca de 7,6 milhões de km² de mar, significando cerca de 2,5% da superfície marítima do globo e materializando uma imensidão de rotas comerciais, recursos estratégicos e de potencialidades geoestratégicas e geopolíticas que importa conhecer e potenciar. Conforme vem chegando ao nosso conhecimento, e conforme os progressos tecnológicos e científicos são mais evidentes, toma-se consciência de que os oceanos constituem uma fonte de recursos fundamental para o desenvolvimento e para a economia dos países ribeirinhos, particularmente para as comunidades costeiras que deles dependem directa ou indirectamente, quer seja na actividade económica

4 Entre 1945 e 1975, durante cerca de trinta anos, os processos de descolonização foram responsáveis por fazer desaparecer o essencial dos impérios europeus, subverteram o mapa do mundo e foram responsáveis pela triplicação do número de Estados.

diária de subsistência ou na indústria extractiva, envolvendo elevados interesses económicos.

Neste propósito, cremos que a gestão adequada e equilibrada (sustentada) dos recursos contribui, em larga medida, para a estabilidade das nações e para o fortalecimento das relações de soberania entre os países que constituem a Comunidade, contribuindo ainda para a consolidação da própria CPLP, como garante dos valores do desenvolvimento e da paz nos espaços da Lusofonia. Uma organização mais forte é uma organização que defende conscientemente os interesses dos seus Estados membros, procurando convergências estratégicas que consolidem os valores político-diplomáticos em que assenta a cooperação para o desenvolvimento sustentado e para a segurança partilhada, adoptadas desde a sua criação em Julho de 1996, uma verdadeira Comunidade ao serviço dos Estados membros.

Neste contexto, a elaboração de uma estratégia conjunta para os Mares da Lusofonia constitui um instrumento indispensável na definição das políticas e das estratégias para os oceanos, surgindo como um processo natural e necessário de assumpção e consolidação de objectivos comuns e considerados da maior importância para o desenvolvimento de cada Estado membro e da organização. Aliás, em linha com as orientações políticas, o Conselho de Ministros da CPLP⁵ determinou em Novembro de 2007 que a "...concertação de esforços entre os países da CPLP no sentido da elaboração de uma visão integrada, com vista a promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as suas respectivas jurisdições nacionais, inclusive por meio da cooperação internacional...". Ficavam assim definidas as principais (primeiras) orientações para a Comunidade no sentido de alargarem, num futuro próximo, os domínios da cooperação para a problemática do mar, representando o primeiro acto formal desta "nova" orientação estratégica.

A aproximação política no âmbito dos assuntos do mar entre países da Comunidade tem tido lugar em várias áreas e por diversas ocasiões, de que são exemplo as Conferências dos Ministros das Pescas da CPLP⁶, o 1.º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa⁷, o 1.º Encontro de Portos da CPLP (Leixões, Portugal

5 Resolução do Conselho de Ministros da CPLP de 2 de Novembro de 2007, XII CM CPLP/PR.9/2007.

6 A IIIª Conferência dos Ministros Responsáveis pelas Pescas foi realizada em Lisboa, em 20 e 21 de Janeiro de 2005, como consta da Declaração Xª Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Luanda, 19 e 20 de Julho de 2005). (www.cplp.org)

7 Em 2 e 3 de Julho de 2008, com a presença dos mais altos representantes das Marinhas dos oito países da CPLP, realizou-se na Academia de Marinha (Lisboa) o 1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa. Esta iniciativa, promovida pela Marinha Portuguesa com a colaboração do Instituto de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de

- 2008) e o 2.º Encontro de Portos da CPLP (Fortaleza, Brasil - Dezembro de 2009)⁸. Contudo, faltava uma visão político-estratégica para os Mares da Lusofonia e talvez uma maior discussão pública no seio dos Estados membros, sobre a importância dos Mares e a necessidade de se definir uma estratégia marítima comum.

Reunidos no Secretariado Executivo da CPLP, em Lisboa, em 8 de Julho de 2009, os Pontos Focais para a Estratégia da CPLP para os Oceanos debateram o projecto desta estratégia, cuja redacção se assemelha mais a uma declaração de intenções, do que a uma estratégia de âmbito institucional, pois ainda não dispunha de projectos delineados com objectivos concretos e possíveis de avaliar num dado espaço temporal. Contudo, a elaboração de uma estratégia da Comunidade para os oceanos que estabeleça as orientações e defina as principais linhas de convergência político-diplomática para uma estratégia para os oceanos da lusofonia, foi ensaiada (mas pouco discutida), encontrando-se depois de aprovada (início de 2010) numa fase de relativa estagnação.

A Estratégia da CPLP para os Oceanos rege-se por princípios e objectivos transversais aos demais vectores da cooperação no seio da Comunidade, nomeadamente pelos princípios de igualdade soberana dos Estados membros; do respeito pela integridade territorial; da promoção do desenvolvimento; e da promoção da cooperação mutuamente vantajosa. Entre os objectivos da Comunidade, contam-se propósitos que podem igualmente ser relacionados com a presente Estratégia, como

Lisboa (ISCSP), visou promover o diálogo, incrementar a cooperação e partilhar experiências organizacionais entre as Marinhas que usam a mesma língua. O tema base escolhido para este primeiro Simpósio foi "O papel das Marinhas no actual contexto internacional", tendo em vista a análise da adaptação das Marinhas à nova complexidade do ambiente internacional. Apesar das diferenças entre as Marinhas, face às características e especificidades de cada uma, foi possível partilhar experiências, defender convicções e, sobretudo, reflectir sobre alguns dos mais importantes temas da actualidade, onde as Marinhas jogam papel de relevo. As apresentações das diferentes Marinhas deram a oportunidade de aprofundar o conhecimento mútuo, bem como conhecer algumas perspectivas regionais ou mais abrangentes, dando origem a uma publicação. (<http://www.marinhasplp.org/MPLP/resources/pdfs/cad26.pdf>)

8 O 1.º Encontro de Portos da CPLP foi realizado em Portugal (Leixões) em Setembro de 2008 sob o lema "Estreitando Relações Comerciais e de Cooperação no Espaço da Lusofonia", pretendeu abrir um espaço e um tempo de reflexão comum, estabelecendo ou estreitando laços de conhecimento e amizade e criando meios para uma maior aproximação, cooperação e parceria entre todos na discussão de questões de interesse recíproco e sob a égide da mesma língua que todos falam. O 2.º Encontro de Portos da CPLP, foi realizado no Brasil (Fortaleza) em Dezembro de 2009, e abordou a temática "Estreitando relações comerciais e de cooperação no espaço da lusofonia", constituindo um evento técnico, onde se apresentou debates na sessão plenária, *workshops*, exposição e outros eventos temáticos. O principal objectivo do evento é "...discutir inovações tecnológicas e propostas de reformulação dos portos tornando possível a troca de informações e experiências entre profissionais do sector portuário...". O 3.º Encontro de Portos da CPLP realizou-se em Luanda em 2 e 3 de Dezembro de 2010.

a concertação político-diplomática entre Estados membros, nomeadamente para o reforço da sua presença na cena internacional e a cooperação em vários domínios, como por exemplo os da educação, ciência e tecnologia, defesa, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura e desporto.

A 10 de Dezembro de 1982, em Montego Bay (Jamaica) foi assinada a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)⁹ com o objectivo de criar um regime jurídico relativo ao mar, no qual se incluem os regimes das zonas marítimas dos diversos Estados. A entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e principalmente do Acordo relativo à aplicação da Parte XI da mesma Convenção (transposto para a legislação portuguesa através da Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97 de Outubro de 1997) constituem os instrumentos jurídicos internacionais que regem as actividades nos oceanos e mares, o reconhecimento da necessidade de preservação ambiental e o papel que os oceanos desempenham neste âmbito. Estes mecanismos legislativos vieram dar novo relevo e visibilidade às questões relacionadas com os assuntos do mar, não só nos países cujas costas são extensas e detentoras de vastos recursos, mas em todas as nações. O mar e os oceanos são importantes vias de comunicação e

9 Os Estados que firmaram esta Convenção pretendem, num espírito de compreensão e cooperação mútuas, cooperarem na resolução dos problemas relativos ao direito do mar, conscientes do significado histórico desta Convenção como importante contribuição para a manutenção da paz, da justiça e do progresso de todos os povos do mundo, constatando que os factos ocorridos desde as Conferências de Genebra das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1958 e 1960) acentuaram a necessidade de uma nova convenção sobre o Direito do Mar de aceitação geral, pois os problemas do espaço oceânico estão estreitamente inter-relacionados e devem ser considerados como um todo sendo conveniente estabelecer por meio desta Convenção, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova o uso pacífico dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos seus recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a protecção e a preservação do meio marinho, tendo presente que a consecução destes objectivos contribuirá para o estabelecimento de uma ordem económica internacional justa e equitativa que tenha em conta os interesses e as necessidades da humanidade, em geral, e, em particular, os interesses e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento, quer costeiros quer sem litoral. A presente Convenção pretende desenvolver os princípios consagrados na Resolução 2749 (XXV), de 17 de Dezembro de 1970, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas declarou solenemente, que os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites da jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos, são património comum da humanidade e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados. O desenvolvimento progressivo do Direito do Mar contribuirá para o fortalecimento da paz, da segurança, da cooperação e das relações de amizade entre todas as nações, de conformidade com os princípios de justiça e igualdade de direitos, e promoverão o progresso económico e social de todos os povos do mundo, de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas, tais como enunciados na Carta; (http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/ISA/convencao_NU_direito_mar-PT.htm).

meios de ligação entre países, regiões e continentes, contribuindo enormemente para a globalização dos mercados e da economia, da informação e da segurança mundial, sendo por esses motivos um assunto que interessa transversalmente a todos os Estados membros.

A Estratégia da CPLP para os Oceanos baseia-se nas políticas nacionais dos Estados membros e assenta numa visão comum de união e de partilha, tendo em conta a diversidade de realidades existentes entre os diferentes Estados membros, não só ao nível económico e social, mas também ao nível geográfico. Esta visão comum poderá constituir uma ampla oportunidade para uma cooperação internacional em domínios essenciais para o desenvolvimento sustentável das actividades ligadas ao mar, já que os países da Comunidade se distribuem por vários oceanos em diferentes quadrantes do globo. Na elaboração de uma estratégia dos oceanos é fundamental o tratamento transversal e integrado dos diversos assuntos e actividades, e de acordo com o imperativo da interdependência entre sectores. A Estratégia da CPLP para os Oceanos baseia-se nos pilares do princípio do desenvolvimento sustentável: ambiental, social e económico e procura dar orientações para uma correcta gestão dos recursos marinhos.

Vectores de Cooperação para uma Estratégia dos Mares da Lusofonia

Os assuntos relacionados com o mar, nas suas mais diversas formas e expressões (económica, comercial, cultural, diplomática, securitária, etc.) constituem um domínio estratégico para garantir um desenvolvimento sustentado de cada um dos Estados membros, bem como da própria CPLP. Pelas suas características geoestratégicas, especialmente pela latitude dos seus espaços de soberania marítima, os países da organização formam uma rede privilegiada de desenvolvimento sustentável assente nos seus mares e oceanos.

No quadro da Comunidade pensamos que podem ser considerados objectivos gerais para uma Estratégia dos Mares da Lusofonia, os seguintes:

- Promover no seio dos Estados membros os princípios estabelecidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;
- Contribuir para uma boa gestão dos recursos e do desenvolvimento sustentável dos oceanos (defesa, ambiente, investigação científica e tecnológica, social e económica);
- Patrocinar a criação de áreas marinhas protegidas e jurisdição nos Estados membros da Comunidade;

- Promover medidas de compreensão e de adaptação à mudança do clima nas regiões costeiras;
- Contribuir para o reforço de uma rede de recursos humanos capacitada para desenvolver uma política de oceanos integrada; e
- Promover medidas de aproveitamento económico dos recursos marinhos, incluindo parcerias multi-sectoriais.

Os objectivos desta Estratégia dos Mares da Lusofonia abrangem e interligam os vários aspectos dos assuntos do mar. No entanto, pela sua relevância, merecem ser destacados alguns (oito) vectores principais de cooperação que julgamos poderem ser implementados no seio da Comunidade.

Cooperação na Segurança Marítima

Na vertente da cooperação da segurança marítima, o objectivo essencial consiste na efectiva capacitação das componentes navais dos Estados membros e na operacionalização de sistemas de controlo, vigilância marítima, gestão da informação estratégica relacionada com o mar e na criação de um mecanismo de resposta que permita operacionalizar as funções supracitadas. As actividades de segurança e vigilância marítima dizem respeito a aspectos relevantes para todos os Estados membros da CPLP, onde se inclui, entre outros, a busca e o salvamento no mar, a monitorização meteorológica das áreas oceânicas, a luta contra a pesca ilegal, o combate ao tráfico de seres humanos, ao contrabando, ao tráfico de estupefacientes e o combate contra o crime organizado, bem como a capacidade de intercepção e de fiscalização das actividades supracitadas. Estas capacidades podem ser criadas numa primeira fase com base em parcerias regionais e na inclusão de mecanismos complementares entre a vertente da defesa e da segurança pública (área que se encontra numa fase embrionária de desenvolvimento no seio da Comunidade e que importa reflectir) com vista a otimizar recursos e obter sinergias.

A partilha de informações estratégicas relacionadas com a utilização dos espaços marítimos e a criação, no âmbito da CPLP, de uma base de dados dedicada (que poderia ser também em português) revela-se de crucial importância e constituiriam um instrumento fundamental no controlo dos mares e na salvaguarda do interesse nacional de cada Estado membro. Estes mecanismos, em ligação com sistemas regionais e supranacionais, podem, em determinados espaços geográficos conjunturais, contribuir para a segurança marítima e para a protecção de pessoas e dos recursos naturais. Neste contexto, parece-nos ser possível que a ideia da criação de

um Observatório de Informações Estratégicas Marítimas (OIEM), já preconizado na Estratégia para os Oceanos da CPLP, possa estar mais vocacionado para a criação de capacidades em cada Estado membro, em que partilhando uma base de dados (supostamente comum, intercomunicável e integrada em outras redes regionais e internacionais) capacite cada nação a integrar-se em redes e sistemas regionais complementares, gerando conhecimento e contribuindo para o desenvolvimento dos sistemas de informação e alerta navais.

Cooperação na Concertação Político-diplomática Marítima

A concertação político-diplomática no plano internacional, sendo um dos principais objectivos da Comunidade desde a sua origem, implica, nesta vertente marítima, a criação de mecanismos e órgãos específicos, tal como as Reuniões de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP, a criação de um Secretariado Técnico Permanente para os Assuntos do Mar (STPAM)¹⁰, a ocupação concertada de lugares/cargos considerados estratégicos em fóruns regionais/internacionais que individualmente representa para cada Estado membro um custo insuportável e eventualmente uma oportunidade perdida.

As Reuniões de Ministros do Mar (ou equivalentes), mesmo que implique numa fase inicial uma abordagem multidisciplinar (o que até deve ser visto numa perspectiva positiva), pois em cada Estado membro da Comunidade, a temática do mar está atribuída a ministérios e organismos diferentes (implicando também aqui uma concertação político-diplomática de ordem interna, sem a qual se torna difícil concertar posições nos *fora* internacionais) e que terão por objectivo principal a concertação entre estratégias dos oceanos dos Estados membros com vista a que a CPLP assuma uma voz concertada e dinâmica nas instâncias internacionais que abordam questões relacionadas com os oceanos. Nas reuniões que se seguem deverão ser constituídos grupos de trabalho em áreas consideradas de maior relevo para a Estratégia da CPLP para os Oceanos, bem como uma rede de Pontos Focais que facilite a partilha de informações e torne mais consequente a decisão e o aprofundamento das estratégias genética e estruturais sectoriais. Para além de posições sobre os assuntos em debate na Comunidade Internacional, a concertação entre

10 Tal como preconizado na Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos, adoptado na 1ª Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar, em 21 de Março de 2010 (Lisboa) em que contudo não são desenvolvidas as atribuições e respectivas competências, prevendo-se que sejam aprofundados, em breve, os estudos para a implementação deste importante órgão para o acompanhamento e dinamização da estratégia para os oceanos.

países da CPLP na área dos oceanos permite integrar e participar em iniciativas de âmbito internacional, contribuindo para a afirmação da Comunidade no contexto da agenda global dos oceanos.

Torna-se assim necessário que a Estratégia para os Oceanos constitua um passo para uma política inter-estados para os oceanos, afirmativa e assertiva no contexto internacional, promovendo os interesses dos Estados membros de forma sustentável e que transporte para a legislação nacional aquilo que de melhor se possa conseguir multilateralmente, pois só assim existe mútuo benefício para a Comunidade e para cada nação de língua portuguesa. Neste contexto e como exemplo, outro assunto que tem vindo a merecer algum destaque nos fóruns relacionados com o mar e o acesso a recursos marinhos, tem a ver com a extensão da plataforma continental dos países da CPLP (Portugal apresentou recentemente nas Nações Unidas um processo de ampliação da sua plataforma continental) e que constitui, actualmente, um objectivo comum e de estratégias pelas potencialidades que encerra.

A preparação do processo de submissão das propostas de extensão da plataforma continental a apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CLPC)¹¹, é muito complexa e dispendiosa, principalmente pelo envolvimento de meios tecnológicos na

11 A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi criada com o objectivo de adoptar um regime jurídico relativo ao mar, no qual se incluem os regimes das zonas marítimas dos diversos Estados. Esta Convenção veio também introduzir alterações aos critérios até então em vigor na delimitação e jurisdição sobre a plataforma continental de cada um dos Estados costeiros, consagrando a possibilidade da sua extensão para além das 200 milhas. Segundo o artigo 76.º da Convenção "...a plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância...". Portugal, ao ratificar a Convenção, a 3 de Novembro de 1997, passou a reger-se pelas regras definidas pela CNUDM referentes à definição e delimitação da plataforma continental. Ao abrigo desta Convenção criou-se uma estrutura de missão denominada "Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental", com o objectivo de investigar e apresentar uma proposta de delimitação da plataforma continental de Portugal, para além dos limites actuais das 200 milhas náuticas. Esta proposta deve ser entregue à Comissão de Limites da Plataforma Continental, órgão constituído no âmbito da CNUDM. Um dos objectivos da Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental compreende "...conhecer as características geológicas e hidrográficas do fundo submarino ao largo, de modo a poder vir a fundamentar a pretensão de Portugal em alargar os limites da sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas, em conformidade com o estipulado no artigo 76.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar..." (Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005 de 17 de Janeiro de 2005).

identificação dos espaços marítimos e na elaboração jurídica do próprio processo de candidatura, devendo por esse motivo ser estimuladas sinergias de cooperação entre os Estados membros da CPLP, mormente dinamizando e conferindo uma prioridade estratégica na operacionalização do Centro de Estudos Marítimos da CPLP (CEM/CPLP) e dedicando à Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM) uma missão clara e urgente de contribuir para o propósito supracitado. A localização conjunta com a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (Lisboa) constitui não só uma questão de bom senso, mas uma optimização de sinergias e o aproveitamento de conhecimento (e eventualmente de recursos) que servindo Portugal podem projectar a Comunidade no contexto internacional dos fóruns ligados aos assuntos do mar e constituir-se num dos elementos centrais da Estratégia para os Mares da Lusofonia.

Cooperação no Desenvolvimento do Conhecimento Científico do Mar

No que respeita à cooperação para o desenvolvimento do conhecimento científico sobre o mar, destaca-se a importância da investigação e do conhecimento técnico e científico, da partilha de dados e de informação científica e da formação dos recursos humanos ligados ao mar, mormente com a operacionalização do Centro de Estudos Marítimos da CPLP (CEM/CPLP) que deve poder integrar redes de conhecimento (quer sejam governamentais, universitárias, industriais e outras) numa partilha, desejavelmente também em português, do conhecimento e das reflexões multisectoriais sobre o mar.

A realização de cursos/estágios e a atribuição de bolsas de estudo (possibilitando a interacção entre alunos/investigadores dos vários países da CPLP) contribuirão para a formação de recursos humanos qualificados e para o aprofundamento do conhecimento científico no seio de cada Estado membro e (mais tarde) a produção de conhecimento e de doutrina estratégica da CPLP sobre o mar. O conhecimento dos recursos naturais existentes nas regiões marítimas abrangidas pelas nações constitui um objectivo comum pelas potencialidades que encerra para a cooperação da CPLP neste domínio. As biotecnologias marinhas constituem um forte exemplo de um ramo em forte expansão onde se adivinha um potencial elevado. Neste campo, é essencial a difusão do conhecimento e partilha de informação entre os vários Estados membros, bem como o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias e o reforço de redes de ciência e de investigação, aspectos que deverão ser prioritários e que merecem da parte dos governos uma definição clara do contributo que cada um pode dar em proveito do conhecimento mútuo.

Noutro contexto, mas directamente relacionado com o conhecimento do mar e das áreas costeiras, constata-se que o ordenamento do espaço marítimo se revela uma ferramenta de governação essencial para permitir a optimização do desenvolvimento de uma economia marítima sustentável e, simultaneamente, a preservação e melhor gestão do meio marinho, evitando conflitos entre os variados usos dos oceanos. A necessidade de se produzir documentação cartográfica será facilitada através da partilha de experiências e de meios científicos dos países cientificamente mais desenvolvidos no seio da Comunidade. O ordenamento costeiro permite e optimiza a cooperação entre Estados membros na gestão dos oceanos e das zonas costeiras, bem como no desenvolvimento de actividades marítimas através da partilha de conhecimentos e do aproveitamento de experiências nacionais, na elaboração de planos de ordenamento. Estes planos são essenciais para se criar um desenvolvimento sustentado das áreas ribeirinhas e dos recursos associados.

Cooperação no Desenvolvimento de “Clusters Marítimos” na Criação de uma Indústria Naval dos Países da CPLP

A criação de *clusters* marítimos permite por definição a criação de vantagens competitivas que geram valor acrescentado nas suas relações, contribuindo ainda para o desenvolvimento sustentável das actividades marítimas. Os *clusters* do sector marítimo têm obtido resultados de sucesso com a coordenação estratégica de políticas, sociedade civil, académica e política, agregando áreas como economia, gestão, direito, oceanografia, biologia, engenharia naval, entre outras. Constitui, neste propósito, um relevante impulso para a dinamização do sector marítimo e das principais actividades relacionadas com o mar no seio dos Estados membros da CPLP e numa visão mais lata, no âmbito dos mares da Comunidade. O sucesso do desenvolvimento de *clusters* depende da acção inovadora do sector privado e de outras partes interessadas, mas também da coordenação entre entidades públicas dos vários Estados membros, sendo fundamental definir prioridades, sectores e áreas privilegiadas de desenvolvimento e simultaneamente dinamizar a comunicação institucional dentro da Comunidade, para que sejam produzidas dinâmicas inter-Estados e intersectoriais que possibilitem a adopção de estratégias particulares geradoras de dinâmicas positivas.

Neste contexto, a constituição de um “*cluster* lusófono” representa um objectivo ambicioso e uma oportunidade que poderá revelar-se vantajosa, sendo especialmente interessante a possibilidade de se desenvolver um *cluster* relacionado com a geração

das bases para se conseguir desenvolver uma indústria naval dos países da CPLP. Esta iniciativa, tendo como propósito o desenvolvimento sectorial de determinadas capacidades no seio de uma indústria naval, poderá permitir a aquisição ou a formalização de boas possibilidades de negócio numa base empresarial e iniciadora de um maior vínculo entre as Marinhas (e sector naval, na suas múltiplas vertentes) no seio da organização.

Neste sentido, o Brasil e Portugal poderiam partilhar conhecimentos, tecnologias e meios, liderando um processo de desenvolvimento, a médio e longo prazo, de uma indústria naval lusófona, pois as necessidades de alguns dos países da CPLP (Angola, Moçambique, Cabo Verde, Timor-Leste e Guiné-Bissau) poderiam ser conseguidas neste fórum, assim haja vontade política e base económica, sendo contudo de admitir que não existe o desenvolvimento de uma cooperação estratégica no sector do mar, sem meios e tecnologias que permitam conhecer e “ocupar” o mar. A teoria da ocupação dos “espaços vazios” e a defesa da soberania exigem às nações responsabilidades ao nível da aquisição de meios e de tecnologias que podem ser pensadas numa base industrial e não meramente de aquisição ou contratação de serviços. A criação das bases primárias para uma indústria naval nos países lusófonos representa um enorme desafio no futuro e certamente uma oportunidade, assente numa interoperabilidade de meios e na possibilidade de se adoptarem estratégias navais convergentes.

Cooperação na Gestão Portuária

A actuação da maioria dos Estados membros nas áreas tradicionais da actividade portuária, dos transportes marítimos e da construção, desmantelamento e reparação naval apresenta um potencial apreciável, especialmente tendo em conta a significativa percentagem de bens e serviços que circulam por via marítima e o contributo que estas actividades dão ao Produto Interno Bruto (PIB) de cada país. Representam ainda um conjunto de actividades relacionadas com a exportação e importação de todo o tipo de produtos, contribuindo directamente para o desenvolvimento do país. Neste contexto, estas áreas de actividade representam uma oportunidade para o conjunto dos países da CPLP, dadas as condições geográficas excepcionais dos Estados membros, motivadas por geoestrategicamente dominarem um conjunto de rotas comerciais marítimas relevantes, sendo porto de entrada de mercadorias na Europa, América e em África. O objectivo principal na cooperação na área da gestão portuária traduz-se, de forma simplista, na troca de experiências e práticas entre os diversos países, bem como na partilha de meios e tecnologias

navais que permitam fazer uma gestão dos portos de forma a poderem contribuir para o desenvolvimento do país.

Para além do funcionamento dos portos e de todas as actividades associadas, fundamentais para a dinâmica exportadora e importadora de um país, é também relevante assegurar a formação de profissionais do mar, através das escolas técnico-profissionais, procurando-se uma solução global e proficiente que passe por cativar e especializar recursos humanos para estas áreas de actividade. Esta especialização pode ser partilhada, com recurso às recentes tecnologias da informação e ao *e-learning*, mas deve basear-se numa aprendizagem pelo exemplo e na interoperabilidade de procedimentos e equipamentos que possam contribuir e ser facilitadores das aprendizagens, bem como da gestão das operações portuárias.

Cooperação na Protecção do Meio Ambiente Marinho

A protecção do meio ambiente está intimamente ligada com o desenvolvimento sustentável, quando se pretende melhorar a qualidade de vida das pessoas dentro das capacidades potenciais do sistema de sobrevivência da Terra, o que significa satisfazer as necessidades das gerações actuais, sem prejudicar os recursos naturais de tal forma que as gerações futuras fiquem impedidas de as satisfazer. Este paradigma recente assume na protecção do ambiente marinho um importante vector de cooperação, associando uma preocupação de Estados, Organizações e da Comunidade Internacional, em geral, pois o desenvolvimento sustentável é um objectivo transversal aos assuntos do mar. A Declaração do Milénio¹² aponta neste sentido e afirma no Objectivo sete “...Garantir a sustentabilidade ambiental...” e na correspondente Meta nove “...Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais...”, desígnios assumidos actualmente pela maioria das Organizações Internacionais e que também viria a ser adoptada na Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP em Bissau (1996), através da adopção da Declaração do Milénio, designada por “Declaração sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: Desafios e Contribuição da CPLP”¹³.

Neste contexto, os principais actores do xadrez mundial foram levados a adoptar um conjunto de medidas estruturantes que possibilite, nos seus espaços marítimos, um desenvolvimento sustentado, com uma especial prevalência nos

12 <http://www.objectivo2015.org/pdf/DeclaracaodoMilenio.pdf>

13 <http://www.cplp.org/id-162.aspx>

recursos marinhos, pois estes estavam a degradar-se muito rapidamente e em alguns casos mais graves, de uma forma irreversível. Pretendia-se adoptar estratégias que contribuíssem positivamente para "...pôr fim à exploração insustentável dos recursos hídricos, formulando estratégias de gestão nos planos regional, nacional e local, capazes de promover um acesso equitativo e um abastecimento adequado..." (Declaração do Milénio, p.8).

Na área ambiental, destaca-se a necessidade de desenvolver medidas de compreensão e de adaptação à mudança do clima nas regiões costeiras, bem como facilitar a implementação da Gestão Integrada de Áreas Marinhas e Costeiras (IMCAM) no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, e em acções de prevenção da poluição marinha, nomeadamente no âmbito da Convenção Internacional de Prevenção e Combate à Poluição Marinha (MARPOL) (Martins, 2005, p.2). Actualmente, a exploração das energias renováveis encontra-se em crescimento, como alternativa de futuro aos hidrocarbonetos¹⁴, pela inovação e complexidade, a partilha de informação administrativa, técnica e científica constitui um objectivo para os países da CPLP. Os oceanos são, pela sua natureza, espaços de cooperação multidimensionais, de partilha e utilização comum. No entanto, pela diversidade de intervenientes, pelas especificidades regionais e locais existentes em cada país, bem como pela multiplicidade de actividades relacionadas com o mar, torna-se necessário desenvolver ferramentas de governação adequadas que sejam claras e consensuais, de forma a contribuir para uma estratégia para os oceanos competitiva e sustentável. Para tal, o enquadramento institucional poderá ser ajustado à necessidade de desenvolver políticas marítimas integradas que tenham em conta a diversidade de modelos de gestão dos assuntos do mar, a necessidade do planeamento e ordenamento espacial das actividades marítimas nos vários países da CPLP e o diverso enquadramento dos regimes legais. É desejável apostar numa partilha de boas práticas, desenvolvendo abordagens participativas que envolvam os diversos interessados.

Os mecanismos específicos de cooperação no contexto da organização poderão funcionar como forma de concertar não só as políticas dos oceanos entre os países da Comunidade, como também as posições dos diversos Estados membros nos assuntos do mar nos vários *fora* internacionais. A concertação de políticas deverá assentar numa dinâmica de comunicação entre os Estados membros através das recentemente instituídas, Reuniões de Ministros da CPLP responsáveis pelos Assuntos do Mar, que constituem um projecto da Estratégia para os Mares da Lusofonia.

¹⁴ São exemplos mais significativos, a energia proveniente das marés e das correntes marítimas (maremotriz), a energia das ondas, o aproveitamento da biomassa marinha, a conversão da energia térmica e ainda a energia eólica.

Estas Reuniões, assistidas por um Secretariado, são suportadas por uma rede de Pontos Focais que asseguram o apoio técnico e a operacionalização das propostas, facilitando a articulação entre os vários membros da CPLP. A partilha de conhecimentos neste campo é um reconhecido objectivo desta Estratégia, respeitados os acordos de confidencialidade e a legislação vigente em cada país.

Cooperação na Divulgação e Informação Pública sobre a Importância dos Oceanos

A divulgação e informação pública sobre a importância estratégica actual dos oceanos e da relevância de se adoptarem políticas defensoras dos mares e que possam contribuir para o desenvolvimento sustentado dos países da CPLP constituem uma prioridade no plano de comunicação a ser implementado. Paralelamente, constitui um elemento relevante do conhecimento e de sensibilização da sociedade civil lusófona para a importância do mar. A criação de um Plano de Comunicação da CPLP para os Oceanos, parece ser uma necessidade, pois simultaneamente com os esforços internacionais, deve-se fazer um esforço nacional de cativação da opinião pública e dos órgãos de comunicação social para o desenvolvimento de multi-acções com o objectivo de promover a importância dos oceanos no seio da Comunidade.

Se existe uma Estratégia dos Mares da Lusofonia única então também deve existir um Plano de Comunicação dessa estratégia o mais integrado possível. Este documento será fundamental para arregimentar vontades e quererem em prol de um melhor conhecimento dos oceanos e quais as potencialidades que encerram, até porque alguns dos vectores da estratégia só serão concretizáveis se existir uma opinião pública informada, esclarecida e potencialmente aderente. A colocação dos meios (imprensa sob todas as formas) nacionais a “passar” programas e reportagens sobre esta estratégia seria o primeiro (melhor) contributo para a sua futura operacionalização.

Cooperação na Vertente do Desenvolvimento das Economias Associadas aos Oceanos

Os mares sempre constituíram para as sociedades ribeirinhas uma forma de vida e representaram, ao longo da história, um vector importante de desenvolvimento e de subsistência. As áreas tradicionais de actividade marítima que podem ser promovidas e desenvolvidas no seio dos Estados membros da CPLP, são a pesca comercial, de grande importância social e económica para a maior parte dos países

da Comunidade, representando a pesca artesanal em paralelo com a pesca industrial, uma grande percentagem do total da actividade e a pesca desportiva, uma área em franco crescimento, associada a um turismo de qualidade, num ambiente sustentável. No âmbito da pesca comercial, ao pretender-se introduzir factores de desenvolvimento, devem ser tidas em conta as realidades sociais das comunidades ribeirinhas e o desenvolvimento de capacidades e competências que lhe permitam pescar, conservar e exportar o pescado (concebendo uma rede de pesca comercial), devendo ser criados programas de capacitação direccionados ao aperfeiçoamento técnico dos membros dessas comunidades e ao estabelecimento de parcerias estratégicas para a área da pesca. A cooperação entre os diferentes Estados membros permite aumentar a organização da actividade e a maior eficiência na fiscalização da pesca ilegal através da partilha de experiências e de meios humanos e materiais. A experiência das Conferências de Ministros responsáveis pelas Pescas da CPLP (integrada nos Assuntos do Mar), realizada em 2009 e 2010, constitui um ponto de partida para a realização de encontros de cooperação sobre a temática de criar sustentabilidade e desenvolvimento na actividade piscatória.

Também a aquicultura representa uma oportunidade que se desenha de forma cada vez mais dinâmica, à medida que aumenta o consumo de pescado e que a recuperação de determinadas unidades populacionais e a gestão de outras ao nível da sustentabilidade impõem significativas limitações das capturas. Esta necessita, contudo, de um desenvolvimento tecnológico e científico muito exigente. Esta temática será porventura uma das prioridades das áreas de cooperação a ser estudada no Centro de Estudos Marítimos da CPLP. Na pesca e na aquicultura o objectivo central consiste também na cooperação entre Estados membros nos domínios da formação de recursos humanos e na investigação científica, através da troca de experiências e de boas práticas com vista à gestão sustentável dos ecossistemas marinhos e disseminação de conhecimentos, aspectos já evidenciados na Estratégia da Comunidade para os Oceanos assinada em Março de 2010 em Portugal. Por outro lado, no campo do turismo marítimo (associado a actividades como a pesca desportiva, a observação de peixes e o turismo de mar) todos os países da CPLP possuem vastos recursos naturais, pois estão geralmente situados em locais com excelentes capacidades para o desenvolvimento destas actividades. O sector do ecoturismo está em expansão global e o ecoturismo marítimo representa uma oportunidade, pois desenvolve-se sem grande investimento, sem grande desgaste das regiões (mares) onde é praticado e quando desenvolvido profissionalmente tem actualmente grande procura. Estas condições parecem estar ao alcance da maioria dos países da Comunidade (destaque particular para Timor-Leste e S. Tomé e Príncipe, onde já existe uma aposta forte neste segmento de turismo).

A concertação de esforços é determinante nestes campos, pois poderão ser objecto da organização de eventos desportivos no espaço CPLP e gerar a possibilidade de criação de rotas marítimas temáticas de índole turística, ancoradas no património cultural marítimo dos povos da CPLP, constituindo um grande potencial no domínio do turismo e com reflexos positivos no desenvolvimento económico dessas regiões. Neste contexto, a edificação de reservas e de locais qualificados e identificados internacionalmente como zonas de ecoturismo pode projectar estes locais e estas actividades à escala global.

Conclusões

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa representa para cada Estado membro um vector estratégico da sua Política Externa e um instrumento de poder e influência no Mundo, projectando-se em quatro continentes, unidos por três oceanos e ligando milhões de pessoas num espaço de 10,7 milhões de km² de terra e de cerca de 7,6 milhões de km² de mar. Neste contexto, parece-nos essencial que a CPLP tenha uma necessidade institucional e paradigmática de acautelar os valores dos seus interesses nacionais e de contribuir para a salvaguarda das soberanias marítimas dos Estados membros, contribuindo conjuntamente para atenuar um dos mais negligenciados sectores que tem sido apontado com maior frequência na cooperação na área da segurança e defesa, a cooperação no sector naval e na segurança marítima.

Os oceanos constituem, actualmente, uma fonte de recursos fundamental para o desenvolvimento e para a economia global e em especial para os países ribeirinhos, nomeadamente para as comunidades costeiras que deles dependem directa ou indirectamente, quer seja na actividade económica diária de subsistência ou na indústria extractiva. Este factor geoestratégico do mar, pois grande parte do comércio e da economia mundial passa nos oceanos, veio transmitir um novo relevo às problemáticas da maritimidade e conferiu uma crescente importância geoestratégica e geopolítica dos mares. Assim, países e organizações passaram a articular políticas, sinergias e a definir estratégias consentâneas com os seus interesses de Estado. Neste contexto, temos vindo a constatar que a Comunidade (em seu proveito e de cada um dos Estados membros) tem adoptado uma postura teoricamente proactiva, contudo pensamos que pouco efectiva, na projecção da importância do mar e dos factores económicos associados.

Constatamos, contudo, que se desdobram as iniciativas (reuniões ministeriais, fóruns de discussão e estabelecimento de acordos sectoriais) desde 1998 neste contexto da cooperação, e adopta-se no início de 2010, a Estratégia para os Oceanos

da CPLP. Porém, pensamos que existem outras formas de encontrar o caminho do desenvolvimento e aspectos doutrinários que importa reflectir (o mais abrangentemente possível) e trazer para o diálogo, pois quando se pensa uma estratégia (nacional ou neste caso de uma organização transnacional) o processo de reflexão é fundamental. Assim, no intuito de despertar consciências para a importância dos mares no actual contexto das Relações Internacionais, articulamos nesta reflexão académica, a Estratégia dos Mares da Lusofonia em oito vectores de cooperação, definindo para cada um deles, um conjunto de procedimentos, acções concretas e organismos a integrar/implementar que pensamos poderem trazer valor acrescentado para o Desenvolvimento e para a Segurança Marítima no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Lisboa, ISCTE, 28 de Maio de 2010

Bibliografia

- Afonso, Maria Manuela e FERNANDES, Ana Paula, 2005. *Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa: Instituto Valle Flor, Disponível em http://www.forumdc.net/forumdc/images/fdc_abcd.pdf. [Consultado em 20 de Abril de 2010]
- Annan, Kofi, 2005. "In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all", *Report of the Secretary General of the ONU*, New York. Disponível em <http://www.un.org/largerfreedom/>. [Consultado em 24 de Abril de 2010]
- Bernardino, Luis Manuel Brás, 2007. *Estratégias de Intervenção em África. Uma Década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Prefácio.
- Bessa, António Marques, 2000. "Uma Análise da Conflitualidade nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa", *Revista Multidisciplinar Episteme*, Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Cardoso, Fernando Jorge, 1999. "Desafios e Prioridades Políticas Portuguesas em África", *Estratégia*, 1º Semestre, pp. 121-139. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Cillier, Jakkie, 2003. "From Durban to Maputo - A Review of 2003 Summit of the African Union", *Occasional Paper*, Nr. 76, Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za/Pub/papers/76/Paper76.html>. [Consultado em 24 de Abril de 2010]

- Cillier, Jakkie, 2005. "Toward a Continental Early Warning System for Africa", *Occasional Paper*, Nr. 102, Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za/Pub/papers/102/Paper102.html>. [Consultado em 20 de Abril de 2010]
- Collier, Paul, 2004. *Reducing the Global Incidence of Civil War: A Discussion of the Available Policy Instruments*. Berlim: International Weiterbildung. Disponível em: [http://www.inwent.org/capacity_building/Reducing the Global Incidence of Civil War A Discussion of the Available Policy Instruments.htm](http://www.inwent.org/capacity_building/Reducing%20the%20Global%20Incidence%20of%20Civil%20War%20A%20Discussion%20of%20the%20Available%20Policy%20Instruments.htm). [Consultado em 20 de Abril de 2010]
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 2006. *Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa*, Lisboa: Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa da CPLP.
- Cravinho, João Gomes, 2002. *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa Ciências Sociais.
- Cravinho, João Gomes, 2005. "Intervenção na Sessão de Abertura", Conferência *A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*, Lisboa: IEEI.
- Fisas, Vicenç, 2004. *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Barcelona: Ediciones UNESCO, 4.^a Edição.
- Gomes, Fernando de Melo, 2009. "Discurso do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada no Dia da Marinha - 2009". Disponível em: <http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/discursosocema/Pages/DiscursoDiadaMarinha.aspx>>. [Consultado em 24 de Abril de 2010]
- Institute for Security of Studies, 2005. *African Security Review*, Volume 14, n.º 2, Pretoria: ISS. Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/14No2/F3.pdf>. [Consultado em 12 de Abril de 2010]
- Juma, Mónica (Ed.), 2006. *Compendium of Key Documents Relating to Peace and Security in Africa*. Cape Town, South Africa: Pretoria University Law Press (PULP).
- Klingebiel, Stephan, 2005. African's New Peace and Security Architecture, *African Security Review*, Volume 14, n.º 2. Disponível em: <http://www.iss.co.za/ASR/14No2/FKlingebiel.htm>. [Consultado em 20 de Março de 2010]
- Marchueta, Maria Regina, 2003. *A CPLP e o seu Enquadramento*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

- Martins, Eliane Octaviano, 2005. "Responsabilidade Internacional e Poluição Marinha", *Revista CEJ Brasília*, n.º 29 Abril-Junho, pp. 25-37. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/viewFile/659/839>. [Consultado em 20 de Abril de 2010]
- Moreira, Adriano, 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4ª Edição.
- Olsen, Gorm Rye, 2002. "The EU and Conflict Management in African Emergencies", *International Peacekeeping*, Vol.9, Nr. 3, Autumn, pp. 87-102, London: Frank Cass.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005. *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/205FA259-9FE6-4F32-A251-503634301171/0/Estrategia_Cooperacao.pdf. [Consultado em 12 de Abril de 2010]
- Santos, Vítor Marques, 2005. *Portugal, a CPLP e a Lusofonia - Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa*. Lisboa: Edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Sites da Internet

- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Disponível em: <http://www.cplp.org/>. [Consultado em 06 Abril 2010]
- Fund for Peace*. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/>. [Consultado 26 Janeiro 2010]
- Building African Regional Capacity for Peace Operations*. The Henry L. Stimson Center. Disponível em: <http://www.stimson.org/fopo/?SN=FP20021018422>. [Consultado em 10 Setembro 2009]

O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul*

Wilson Barbosa Guerra

Vice-Almirante, Ministério da Defesa do Brasil

* Comunicação efectuada no Seminário Internacional sobre “O Futuro da Comunidade Transatlântica”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em 10 de Setembro de 2010.

Introdução

O Brasil visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente sul-americano, projetando-se para o Atlântico Sul e os países lindeiros da África. No continente africano o Brasil tem buscado intensificar a cooperação e o comércio, principalmente com os países de língua portuguesa, no que é facilitado também pelos laços étnicos e culturais existentes.

O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil. Foi a via do descobrimento pelos portugueses (pelos senhores), da colonização, das invasões estrangeiras, da consolidação da independência e do comércio exterior.

A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul¹, considerando suas riquezas naturais, a vulnerabilidade da fronteira marítima, as rotas comerciais por onde circula a maior parte do comércio exterior brasileiro, e ainda o fato de cerca de 80% da população brasileira ainda viver a menos de 200 Km do litoral.

É, portanto, lógico que a Política e Estratégia Nacional de Defesa priorizem o Atlântico Sul entre os objetivos permanentes de defesa.

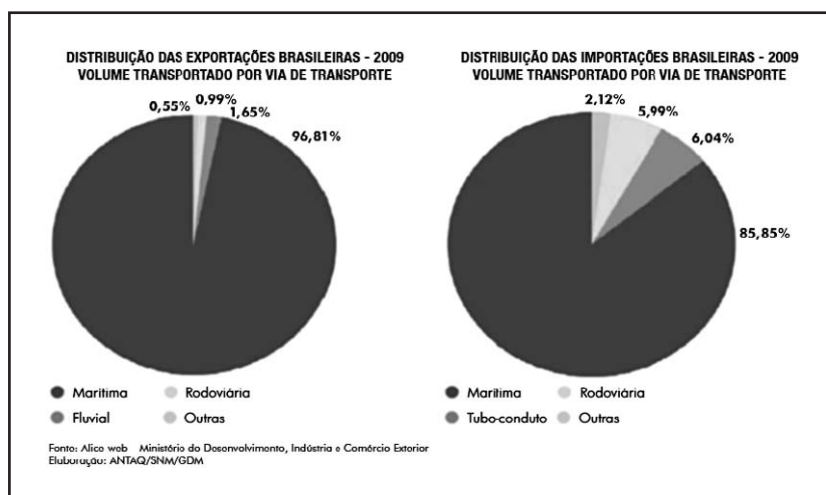
O Tráfego Marítimo no Atlântico

No comércio internacional, a contribuição do tráfego marítimo no transporte de cargas é majoritária, seja em valor ou volume. No Brasil, não é diferente e a figura 1 demonstra a relevância do transporte marítimo no fluxo comercial de mercadorias, tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras.

O Atlântico Sul adquiriu uma elevada importância sob o ponto de vista geoestratégico a partir dos anos noventa. Transformou-se no principal elo de ligação comercial entre o Atlântico Norte e os Oceanos Índico e Pacífico e de vital importância para os portos da Europa, da costa leste dos Estados Unidos da América, do golfo do México e do Caribe.

1 Para o propósito desta apresentação, o Atlântico Sul não será somente a parte do Oceano Atlântico situada ao sul do Equador. Com efeito, o espaço marítimo denominado "Atlântico Sul" será estendido até a latitude de cerca de 10° Norte, por abranger a área marítima de busca e salvamento sob responsabilidade da Marinha do Brasil.

Figura 1 - Distribuição das Exportações e Importações Brasileiras por Via de Transporte em 2009



O tráfego marítimo na costa brasileira contabiliza em média 359 navios mercantes diários (NM/d) e movimentação, anualmente, mais de 350 bilhões de dólares, somadas as importações e as exportações. Dentre as Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) principais brasileiras que cortam o Atlântico Sul, podemos citar:

- LCM com a Europa e o norte da África, com 215 NM/d;
- LCM com a América do Norte, Caribe e América do Sul setentrional, com 68 NM/d;
- LCM com a costa do Brasil, com 359 NM/d;
- LCM com o Golfo da Guiné (centro da África), com 40 NM/d;
- LCM com o Cone Sul e o Oceano Pacífico, com 77 NM/d; e
- LCM com o sul da África, Oriente Médio e Ásia, por intermédio do Cabo da Boa Esperança (Rota do Cabo), com 65 NM/d.

O Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo Brasileiro (SISTRAM) mantém o acompanhamento da movimentação de navios, na área de responsabilidade SAR do Brasil, através de informações de navegação padronizadas. Possui diversas entradas de informações e grande capacidade de armazenamento dessas informações em seu banco de dados. O SISTRAM está interligado a vários sistemas

da MB (Marinha do Brasil), utilizando diversos protocolos de comunicações, o que lhe confere versatilidade e múltiplas funcionalidades. Possui elevada flexibilidade para a integração com outros sistemas de acompanhamento do tráfego marítimo, podendo também ser empregado por marinhas amigas.

No Atlântico Sul as ameaças ao tráfego marítimo são passíveis de ocorrer, entre elas: contrabando, narcotráfico, imigração ilegal, crimes ambientais, terrorismo e pirataria. Entretanto, ataques de piratas a navios só foram confirmados no litoral da África, no Golfo da Guiné.

A Amazônia brasileira abrange nove Estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Maranhão, Goiás, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, compreendendo uma área superior a 5 milhões de Km², o que corresponde a 61% do território brasileiro. Só a Amazônia brasileira corresponde a 32 países da Europa Ocidental.

A Amazônia Azul, assim chamada pela sua grande dimensão e pelos incomensuráveis recursos naturais, deriva da importância do Oceano Atlântico para o povo brasileiro, em suas dimensões estratégicas para a economia, a cultura e a segurança nacional. A comparação com a Amazônia Verde dá a dimensão do significado do mar para o nosso país.

A Área de Responsabilidade do Brasil

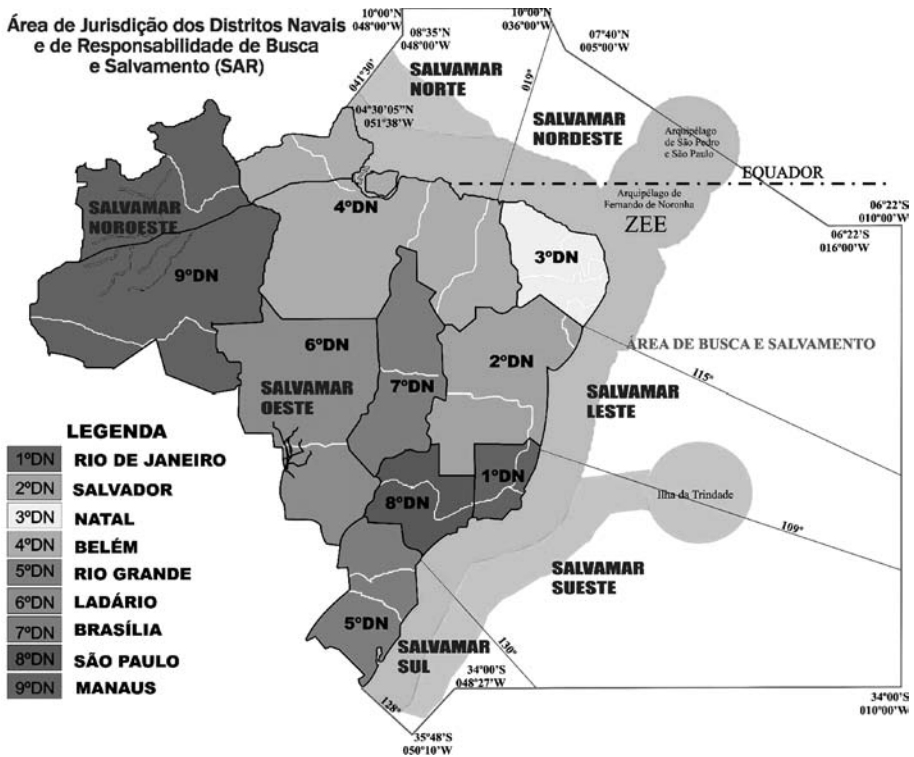
O patrulhamento das AJB, nossa Amazônia Azul², e os compromissos internacionais de realizar operações de busca e salvamento (SAR) em uma extensa área marítima que avança pelo Oceano Atlântico exigem um esforço muito grande da Marinha do Brasil.

A área marítima de responsabilidade brasileira estende-se do paralelo de 10° N aos 34° S alcançando o meridiano de 010° W, ou seja a metade do Oceano Atlântico Sul.

Esta área está dividida em cinco subáreas marítimas, existindo para cada uma um Centro de Coordenação localizados em: Rio Grande, no sul, Rio de Janeiro, no sudeste, Salvador e Natal, no nordeste, e Belém, no norte do litoral brasileiro (figura 2).

2 Uma outra Amazônia em pleno mar, assim chamada, não por sua localização geográfica, mas pelos seus incomensuráveis recursos naturais e grandes dimensões.

Figura 2 – Área de Jurisdição dos Distritos Navais e de Responsabilidade de Busca e Salvamento



Os Interesses Brasileiros na Plataforma Continental e na "Área"³

Observa-se atualmente uma grande atividade por parte de países desenvolvidos, emergentes e em vias de desenvolvimento na pesquisa dos recursos mineral e biotecnológico marinhos, especialmente aqueles localizados em áreas internacionais, que representam um grande interesse estratégico para os países interessados em ampliar suas influências políticas em áreas oceânicas.

3 "Área" – área internacional declarada como patrimônio comum da humanidade, a qual guarda recursos de elevados valores econômicos e estratégicos, situada além da plataforma continental dos países, gerenciada pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos da ONU que organiza e controla sua exploração e tem a competência de adotar regras, regulamentos e procedimentos para as atividades de pesquisa, prospecção e lavra dos recursos minerais assumidos como patrimônio comum da humanidade.

O Brasil desenvolve um programa de pesquisa para a prospecção e exploração de recursos minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial, buscando identificar e avaliar a potencialidade mineral de áreas com importância econômica e estratégica, além do limite de suas águas jurisdicionais. Com esta finalidade, vem realizando o reconhecimento geológico para o levantamento da potencialidade mineral dos depósitos de crosta cobaltífera na região da Elevação do Rio Grande, primeira desse gênero efetuada pelo Brasil, e que terá o propósito específico de, futuramente, requerer junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA) uma área para prospecção e exploração mineral, conforme estabelece a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Das plataformas localizadas na Zona Econômica Exclusiva e, portanto, na Amazônia Azul, extraímos aproximadamente 88% da nossa produção de petróleo, cerca de 2 milhões de barris por dia o que, a preços conservadores, é da ordem de US\$ 2 bilhões por mês.

As recentes descobertas de petróleo nas camadas localizadas abaixo das camadas de sal (pré-sal) estão dentro da área marítima considerada Zona Econômica Exclusiva do Brasil. É possível que novas reservas sejam encontradas ainda mais distantes do litoral brasileiro.

Os campos petrolíferos do pré-sal se estendem entre o litoral dos Estados do Espírito Santo até Santa Catarina, com profundidades que variam de mil a dois mil metros de lâmina d'água e entre quatro e seis mil metros de profundidade no subsolo, chegando portanto até oito mil metros da superfície do mar.

Apenas com a descoberta dos três primeiros campos do pré-sal, Tupi, Iara e Parque das Baleias, as reservas brasileiras comprovadas, que eram de 14 bilhões de barris, aumentaram para 33 bilhões de barris. Além destas existem reservas prováveis de 50 a 100 bilhões de barris.

Quanto ao gás natural, os grandes depósitos descobertos na bacia de Santos e no litoral do Espírito Santo viabilizam a consolidação do produto no mercado brasileiro como "combustível do século XXI". Atualmente, a produção de gás natural, no mar, é da ordem de 17 mil m³/dia, com reservas superiores a 234,6 bilhões de m³.

A atividade pesqueira é outra potencialidade da Amazônia Azul. No mundo, o pescado representa valiosa fonte de alimento e de geração de empregos. Em termos de futuro, estima-se que, até 2020, a produção pesqueira mundial cresça 40%, saindo das atuais 100 milhões de toneladas, para 140 milhões. No Brasil, a aquicultura é o principal macro-vetor da produção pesqueira, com o cultivo de espécies em fazendas no litoral e em águas interiores.

O potencial econômico da Amazônia Azul não se esgota nas três atividades acima mencionadas. Poderíamos ainda citar os recursos biotecnológicos presentes nos organismos marinhos, a navegação de cabotagem, o turismo marítimo, os esportes náuticos, e, no futuro, a exploração dos nódulos polimetálicos existentes no leito do mar.

Os recursos minerais marinhos constituem um grande filão econômico. Depósitos de minerais pesados, derivados da erosão de rochas continentais, como ouro, platina, magnetita, óxidos de titânio e mesmo diamantes, são explorados em diversas partes do mundo. Tailândia, Malásia e Indonésia, por exemplo, exploram os depósitos de cassiterita em suas plataformas continentais há mais de um século. Japão e Nova Zelândia extraem magnetita do mar. No Alasca e no Oregon (EUA), a exploração do ouro é feita nas praias.

Existem, ainda, potencialidades menos tangíveis, como os nódulos polimetálicos no leito do mar. Eles são, basicamente, concentrações de óxidos de ferro e manganês, com significativas concentrações de outros elementos metálicos, economicamente importantes, como níquel, cobre e cobalto. Conhecidos desde o século XIX, sua exploração é ainda economicamente inviável. No entanto, considerando-se o exemplo do mineral mais explorado nos oceanos, o petróleo, que aplica a mais sofisticada tecnologia e apresenta os mais altos custos da indústria extrativista de bens minerais do mundo, a exploração dos nódulos polimetálicos tem amplas perspectivas de se viabilizar no futuro.

No leito marinho, de fato, repousam diversos minerais valiosos, e o interesse por eles vem crescendo no mundo todo.

ZPCAS e Área Livre de Armamento Nuclear

Ressaltado o valor econômico do Atlântico Sul para o Brasil e, analogamente, para os demais Estados ribeirinhos, devemos destacar a iniciativa levada a efeito por estes países em 1986.

Em Outubro daquele ano foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul ou, simplesmente, ZPCAS, iniciativa do Brasil, com o apoio da Argentina, enfocando a cooperação econômica e cultural Sul-Sul, e integrada pelos países da costa Leste da América do Sul e os da costa Oeste da África.

Em um mundo caracterizado pelos processos de globalização e regionalização, a ZPCAS é uma das estruturas que reúne todos os países da bacia do Atlântico Sul e se apresenta como um cenário favorável para entrelaçar projetos a partir de soluções comuns e apoio mútuo, para fazer frente aos conflitos que poderão surgir.

Pode-se afirmar que a iniciativa brasileira apoiou-se em expectativas muito elevadas, identificando diversas áreas de cooperação. Entretanto, a sua ativação se limitou a certas questões “prioritárias”, tais como a criação de uma zona livre de armas nucleares, a proteção do ambiente marinho e o combate ao tráfico de drogas e de armas.

Se considerarmos a assinatura do “Tratado do Tlatelolco” em 1967, que promulgou a “Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe”, do “Acordo da Pelindaba” em 1996, conhecido como “Tratado de Desnuclearização na África”, e a ratificação, por todos os países da ZPCAS, do “Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares”, o Atlântico Sul é a maior área do planeta a ostentar o *status* de livre de armas nucleares.

Em complemento, vale a pena destacar os esforços levados a efeito no âmbito estratégico da ZPCAS, como a cooperação marítima entre as Marinhas do Brasil, da Argentina, do Uruguai e da África do Sul, em exercícios navais regulares, a exemplo do “Atlasur”.

O Atlântico Sul e a cooperação entre seus membros figura na agenda do governo brasileiro como assunto prioritário. Há uma expectativa de vivificar os processos de cooperação, e esta percepção se apresenta sob a ótica de fortalecimento dos Estados membros da ZPCAS, por meio de mecanismos que propiciem o enfrentamento da concorrência das nações mais desenvolvidas, mediante a obtenção de mais espaço nos fóruns de negociação.

Assim, a ZPCAS aparece mais como um fomentador de acordos e disseminador da idéia de cooperação do que um espaço para ação conjunta. Não se propõe a ser uma organização de integração regional por falta de uma composição que permita tal ação, apresentando-se então como uma instância de discussões sobre cooperação e interação no Atlântico Sul e como única estrutura que reúne todos os países dessa região.

Apesar de existirem vínculos e interesses de diversas naturezas a sustentar a manutenção e o fortalecimento das relações transatlânticas, a emergência da China e da Índia, em cenário que assiste o surgimento de novo pólo de poder no continente asiático, permite suscitar um desvio do centro de gravidade das relações internacionais do Atlântico para o Pacífico. Tal deslocamento vem recebendo a denominação de Pós-Atlantismo.

O mundo transatlântico ainda não foi anulado pelo Pacífico, mas já perdeu a prevalência absoluta. Por isso, não se faz referência ao sistema centrado no Pacífico, mas sim em um sistema pós-Atlântico.

4 Primeiro instrumento internacional a definir uma região (a América do Sul) como zona desnuclearizada.

Considerações Finais

A importância do Atlântico Sul deriva de sua principal característica de rota no transporte marítimo internacional.

Por Convenção Internacional, as responsabilidades do Brasil no Atlântico Sul não se limitam à Amazônia Azul. Temos o compromisso de realizar operações de busca e salvamento em uma extensa área marítima, que avança pelo Oceano Atlântico, representando uma vez e meia a área do território brasileiro.

Os interesses brasileiros na plataforma continental e na "Área" são enormes, envolvendo a produção de petróleo e gás, a pesca, a exploração de nódulos polimetálicos e calcário marinho. A retirada do fundo do mar da maioria desses minerais ainda precisa superar desafios científicos, tecnológicos e ambientais consideráveis, cuja complexidade aumenta quanto mais fundo ou longe da costa eles estiverem.

Para os três países sul-americanos e os vinte e um africanos que compõem a ZPCAS, tal organismo constitui um importante ambiente para o desenvolvimento e intercâmbio comercial, constituindo uma zona de paz e de segurança, livre de armas nucleares.

E, finalmente, importa destacar que, na Política de Defesa Nacional, o Brasil considera o Atlântico Sul como uma área prioritária, pelo potencial de riquezas minerais e posicionamento geoestratégico das linhas de comunicações marítimas, bem como pela vulnerabilidade de sua fronteira marítima.

O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul*

Carmen Fonseca

Investigadora do IPRI-UNL e assistente convidada no Departamento de Estudos Políticos da FCSH-UNL, onde prepara uma tese de doutoramento sobre a política externa brasileira.

Resumo

O reconhecimento do Atlântico Sul como uma área geoestratégica relevante tem levado os países da região a desenvolverem acções de modo a rentabilizar a sua pertença a esse espaço. Para o Brasil, o Atlântico Sul apresenta-se cada vez mais como um ponto onde confluem alguns dos seus interesses o que requer a preservação da estabilidade daquela região. Com esta análise pretendemos, por um lado compreender a atenção que, em termos de segurança e defesa, tem sido dada ao Atlântico Sul, nomeadamente pelo Brasil, e por outro lado, avaliar o que esta área representa para o Brasil e como tem sido encaixada nas suas estratégias de defesa, tanto na Política de Defesa Nacional como na Estratégia Nacional de Defesa.

Abstract

Brazil and the South Atlantic security

The recognition of South Atlantic as a relevant geostrategic area has driven the region countries to develop some strategies in order to take advantage of its inclusion in this space. To Brazil, the South Atlantic is an area where are present some of its more pressing interests, therefore requiring a focused approach on stability. This article will explore, by one hand, the focus by Brazil on South Atlantic since the middle of the last century, and by the other hand, how Brazil has tried to fit it in the National Defense Policy and the National Strategy of Defense.

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

«A próxima década parece trazer um reequilíbrio significativo das relações em torno e dentro do espaço atlântico, com o Atlântico Sul a desempenhar um importante papel em termos políticos, económicos e de segurança. A alteração será conduzida pelo crescimento do Brasil e da África do Sul enquanto actores globais, assim como pelo papel crescente da África Ocidental como fornecedora de energia»

Lesser, 2010

«[O Brasil] não tem inimigos. Mas temos que ter a capacidade de defender todas as nossas infra-estruturas sensíveis, todas as nossas necessidades»

Jobim, 2009

O reconhecimento do Atlântico Sul como uma área geoestratégica relevante tem levado os países da região a desenvolverem acções de modo a rentabilizar a sua pertença a esse espaço. Com esta análise pretendemos, por um lado compreender a atenção que, em termos de segurança e defesa, tem sido dada ao Atlântico Sul, nomeadamente pelo Brasil, e por outro lado, avaliar o que esta área representa para o Brasil e como tem sido encaixada nas suas estratégias de defesa, tanto na Política de Defesa Nacional como na Estratégia Nacional de Defesa.

Atlântico Sul: Militarização ou Cooperação?

A ideia de criar um pacto para a segurança do Atlântico Sul foi delineada em meados da década de 50, quando a Argentina propôs a criação de um pacto militar entre o Brasil e o Uruguai. Porém, a Marinha de Guerra brasileira e o Itamaraty tinham posições contraditórias quanto a isso. Em 1969 o assunto voltou a debate por iniciativa da África do Sul¹, e, embora o Brasil já estivesse sob um regime militar, o Itamaraty continuava a não apoiar a aproximação militar do Brasil à África do Sul. De acordo com um trabalho realizado por Andrew Hurrell, «um pacto militar

1 A proposta da África do Sul incluía, além da Argentina e do Brasil, a Austrália, a Nova Zelândia, o Chile e o Uruguai, assim como Portugal e os territórios portugueses em África, daí que quando o primeiro ministro português visitou o Brasil, em 1969, o assunto tenha sido tema de conversa. (Filho, 2003, pp. 31-32; Hurrell, 1983, pp. 186-187).

no Atlântico Sul, mesmo que informal, era visto como uma importante forma de ganhar aliados e respeito, de ultrapassar a situação de isolamento político do país e de minorar a antipatia gerada pelo *apartheid*» (Hurrell, 1983, 180). Na verdade, em relação a esta proposta, a Marinha Brasileira e o Itamaraty nunca se entenderam, pois a diplomacia argumentava que o Brasil sairia perdedor da cooperação militar com a África do Sul² (Filho, 2003, 33).

A viabilização de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) ficou comprometida não só devido à posição brasileira, mas também à posição das principais potências, «Washington e Londres, que não viam com bons olhos a projecção militar de países do hemisfério Sul» (Filho, 2003, 33). Aliás, no entender de Andrew Hurrell, a proposta de criação deste pacto teve um fim anunciado à partida em função das posições divergentes entre os eventuais países membros (Hurrell, 1983, 179). Desde logo porque aquela que era a principal ameaça da África do Sul, o comunismo soviético³, não era de outros países como a Argentina, que receava mais o expansionismo brasileiro. Hurrell é claro ao afirmar que «as pretensões marítimas da Argentina são mais ameaçadas pelo Brasil do que pela União Soviética» (Hurrell, 1983, 183).

Ultrapassada a fase da perspectiva militarista, a segunda metade da década de 80 foi marcada pela tentativa de cooperação com a outra margem do Atlântico. Contrariando os anteriores motes de Pretória, em 1986 o Brasil propôs a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS) que visava não um pacto militar, mas um pacto de cooperação entre os países da região motivado por todas as transformações operadas na África Austral que viria a culminar, em 1990, com o fim do regime de *apartheid* na África do Sul. Naquele momento, a África do Sul passou de inimigo a parceiro estratégico dos países africanos, e também do Brasil. Como referem alguns historiadores, era «o início de uma nova era não somente para a África do Sul, mas também para toda a África Austral» (Filho, 2003, 35).

Os dilemas geopolíticos e geoestratégicos da Guerra Fria terminaram, mas outros desafios se iniciaram, o sul de África é palco de uma nova conjuntura, assim como a América do Sul, onde já não vigoram regimes militares. Em contrapartida, o Atlântico Sul continua a ser um oceano de recursos naturais, onde todavia prolifera o tráfico de armas e o crime organizado (nomeadamente na Colômbia, Brasil, e na

2 De notar, contudo, que em meados da década de 1960, após o golpe militar no Brasil, a África do Sul era um dos principais parceiros comerciais do Brasil em África, e durante a década de 1970 o Brasil desenvolveu uma política de aproximação a África, mas sempre pondo de lado a possibilidade de um pacto militar no Atlântico Sul e que incluísse a África do Sul.

3 Sobre a presença soviética no Atlântico Sul, vd, por exemplo, Coutau-Bégarie, H., 1985.

costa ocidental de África) exigindo uma atitude activa e defensiva dos países da região, mas, acima de tudo, permanece uma área relativamente pacífica em termos de relações bilaterais, em que os Estados das duas margens do Atlântico Sul têm vindo a incrementar as suas relações, especialmente as comerciais.

Assim, o Atlântico Sul apresenta-se cada vez mais como um ponto onde confluem alguns dos interesses brasileiros que visam o desenvolvimento nacional e exigem a preservação da estabilidade daquela região. O Brasil reconhece também a sua capacidade para ali se poder apresentar como um promotor de segurança e da boa convivência entre os Estados das duas margens do oceano, ampliando a securitização da região. De notar que durante o governo de Lula da Silva foi reavivada a aproximação aos países africanos no quadro da política externa, o que reflecte também o interesse crescente do Brasil pelas reservas de minerais em África, especialmente no Congo, Nigéria e Angola.

Os Estados Unidos e o SOUTHCOM

Entre outros motivos é importante introduzir a variável Estados Unidos na questão da defesa e segurança do Atlântico Sul dada a reactivação da IV Esquadra⁴, em Julho de 2008, inactiva desde o final da Segunda Guerra Mundial. A argumentação americana para tal prendia-se com a atenção que o país queria dar àquela área (o mesmo argumento defendido por alguns autores para a criação do AFRICOM) sendo que os principais objectivos se relacionam com razões humanitárias, não dispondo a IV Esquadra de qualquer capacidade ofensiva. Contudo, a reactivação da Esquadra foi justificada também pela importância que aquela área representa para os Estados Unidos: «a nação tem interesses vitais nesta região dinâmica e a estabilidade económica é um imperativo» (Roughead, 2009). Mais recentemente, em resposta a um jornalista brasileiro, o General Douglas Fraser, Comandante do SOUTHCOM⁵, acrescentou que «A IV Esquadra dá-nos uma grande capacidade.

4 A IV Esquadra está integrada no *Southern Command* dos EUA, e é responsável pelas operações da marinha americana (navios, aviões e submarinos) na área de interesse do SOUTHCOM. O objectivo é «reforçar a cooperação e parceria e tem 5 missões principais: apoio ao *peacekeeping*, assistência humanitária, ajuda em caso de desastres, exercícios marítimos tradicionais e apoio às operações de combate à droga». Informação disponível em: <http://www.public.navy.mil/COMUSNAVSO-C4F/Pages/History.aspx>

5 O SOUTHCOM, o comando sul dos Estados Unidos, localizado na Florida é um dos 10 comandos norte-americanos e tem como responsabilidades «fornecer planeamento e operações de contingência, e cooperação de segurança na América Central e do Sul, Caraíbas, (excepto territórios e possessões dos Estados Unidos), Cuba, assim como, é responsável pela protecção

E para ser claro estamos todos no mesmo nível, a IV Esquadra é administrativa, por isso é uma organização que nos ajuda quando temos que responder a uma situação (...) O caso do Haiti é o exemplo perfeito do apoio que a IV Esquadra nos dá» (Fraser, 2010).

Com efeito, os países da região sul do Atlântico, em particular o Brasil, fizeram uma interpretação diferente da reactivação da IV Esquadra, principalmente por não terem sido consultados. Entenderam a atitude americana como uma forma de militarizar uma área pacífica e de quererem entrar naquela área devido aos interesses energéticos e às descobertas petrolíferas feitas pelo Brasil, acrescentando que a reactivação da IV Esquadra se apresentava como uma ameaça às reservas de petróleo no mar. Daí que o Presidente Lula da Silva refira que «O Brasil tem de ter um sistema de defesa poderoso (...) é um país de paz, mas nós precisamos mostrar os dentes se alguém quiser brincar connosco» (Folha Online, 2009), e acrescentou também que «quando os EUA estabelecem como prioridade reforçar a Quarta Frota do Atlântico, obviamente que temos que nos preocupar. Eles dizem que é por uma questão humanitária mas nós não pedimos, ninguém pediu» (Folha Online, 2009). De acordo com o ministro Nelson Jobim, numa entrevista ao jornal espanhol *El País*, «Para nós não há nenhum problema [quanto à reactivação da IV Esquadra]. Ainda assim, se eles decidem instaurar uma Esquadra é um assunto seu. É como se o Brasil decidisse incrementar substancialmente a sua presença militar no Amazonas; é uma questão brasileira, eu não teria que lhes perguntar» (Jobim, 2009). É então evidente a controvérsia relativamente à reactivação da IV Esquadra. Mas na verdade, o governo de Lula da Silva apostou também na recuperação de alguns debates em torno da criação de um organismo de defesa para a região. Em 2008 é feita a proposta à UNASUL, adoptada no final do ano, para a criação do Conselho Sul-americano de Defesa (CSD). Todavia, não é apresentado qualquer mecanismo de actuação marítima e o CSD não tem um impacto de relevo na região do Atlântico Sul. O ministro da defesa Nelson Jobim definiu o CSD como a possibilidade de integrar as indústrias de defesa dos países da América do Sul e afirmar a identidade sul-americana para reconhecer a gradual importância internacional da região. Mas esclarece também que não existe qualquer objectivo ofensivo na criação do CSD já que «não prevê a criação de exércitos comuns ou de Forças Conjuntas de carácter permanente, tendo em vista a inexistência de ameaças comuns. Não se trata de uma aliança

dos recursos militares dos Estados Unidos localizados nestas áreas. É também responsável por garantir a defesa do Canal do Panamá e da sua área». Informação disponível em: <http://www.southcom.mil/AppsSC/pages/about.php>

militar clássica» (Jobim, 2008). Por isso mesmo não vem responder às intenções manifestadas quer na Política de Defesa Nacional quer na Estratégia Nacional de Defesa, analisadas de seguida.

A Política de Segurança e Defesa do Brasil

A tradicional associação dos assuntos de defesa ao regime militar, que vigorou no Brasil entre 1964 e 1988, prejudicou a produção analítica sobre as matérias de segurança e defesa. A própria história da defesa brasileira desde o final do regime militar é curta, estando muito associada à história de cada um dos ramos das Forças Armadas. O Ministério da Defesa foi criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que desde a campanha eleitoral de 1994 defendia a criação do Ministério da Defesa no Brasil (Alsina Jr, 2003a, 60). Naturalmente a sua institucionalização foi repleta de resistências por parte dos ramos das Forças Armadas que não viam qualquer vantagem na existência de um intermediário entre cada um e o governo. No mesmo sentido, a adopção, em 1996, da Política de Defesa Nacional não usufruiu de grandes apoios. Não existe, por isso, uma tradição na história da política de defesa do Brasil, que em certos momentos se desenvolveu enredada na política externa, sem que se verificasse todavia a existência de uma articulação clara entre as duas (Alsina Jr, 2003a, 60)⁶.

Em todo o caso, com o governo de Lula da Silva registam-se alguns avanços no que se refere, quer à definição dos objectivos da política de defesa, quer à prioridade que lhes é atribuída. A posição do ministro da defesa, Nelson Jobim, foi também crucial no aprofundamento da política de defesa do Brasil ao defini-la como uma política de Estado, destacando as suas novas intenções e objectivos. Quando, em véspera das eleições presidenciais no Brasil, lhe perguntam qual será o rumo da política de Defesa e qual a ideologia subjacente, Nelson Jobim responde que «Eu quis descolar, mostrar que não é um programa do governo. É um programa do Estado» (Jobim, 2010).

Neste contexto, destaca-se a aprovação, em 2005, da Política de Defesa Nacional e, em 2008, da Estratégia Nacional de Defesa. A primeira é o instrumento legal que define os objectivos e as acções que o Ministério da Defesa deve desenvolver, e que veio actualizar a Política de Defesa Nacional de 1996; a segunda foi formulada pela

⁶ Alsina Jr, J. P. S. (2003), neste trabalho o autor argumenta que «as relações entre as Forças Armadas e o Itamaraty, agora mediadas pelo MD, mantêm-se desvinculadas no que concerne à coordenação de esforços de longo prazo».

Secretaria de Assuntos Estratégicos⁷ e visa modernizar a estrutura da defesa brasileira, apresentando objectivos a alcançar para cada um dos ramos, embora careça de estratégias claras para a implementação desses objectivos⁸. O ponto de divergência dos dois documentos regista-se na hierarquização das prioridades, nomeadamente no que concerne à Amazónia e ao Atlântico Sul. Por um lado, a Política de Defesa Nacional apresenta como prioridades complementares a defesa da Amazónia e do Atlântico Sul, «em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazónia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional» (Presidência da República, 2005, 6.12). Por outro lado, o pensamento subjacente à formulação da Estratégia Nacional de Defesa permanece arraigado ao passado e centra a sua atenção na defesa da Amazónia que «representa um dos focos de maior interesse para a defesa». O documento refere ainda que o Brasil «repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação e desenvolvimento e de defesa da Amazónia» (Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008, 14). O Atlântico Sul aparece como secundário e as suas referências vagas, sendo referido que as Forças Armadas devem ser organizadas de modo a «garantir o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da região amazónica» (Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008, 49), tendo em conta uma eventual «ameaça de forças militares muito superiores na região amazónica (...) e a ameaça de conflito armado no Atlântico Sul» (Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008, 48).

A tradição estratégica do Brasil define-o como um país continental com uma actuação virada para o interior, pese embora a sua extensa área marítima (3,6 milhões de km² de território marítimo)⁹ seja cada vez mais reconhecida. A política

7 A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) depende da Presidência da República. Foi criada em Julho de 2008 substituindo o Núcleo de Assuntos Estratégicos e a Secretaria de Planeamento de Longo Prazo. Entre os seus objectivos estão «Debater e elaborar políticas públicas de Estado em articulação com governo e sociedade civil; Propor ações imediatas de reforma do Estado com vistas a políticas futuras; Elaborar subsídios para a preparação de ações de governo; Realizar o planeamento nacional de desenvolvimento de longo prazo». O primeiro ministro de Estado chefe da SAE foi Roberto Mangabeira Unger, que, em Outubro de 2009, foi substituído por Samuel Pinheiro Guimarães. Desde 4 de Janeiro de 2011 o Ministro da SAE é Wellington Moreira Franco. Informação disponível em: http://www.sae.gov.br/site/?page_id=659

8 De referir ainda que em Dezembro de 2010 a Secretaria de Assuntos Estratégicos, em resposta ao pedido formulado pelo Presidente da República, apresentou o documento *Brasil 2022* que reflecte os trabalhos preparatórios para «fixar metas para 2022 quando o Brasil comemora o bicentenário da sua independência». No que respeita à área da Defesa é justificada a necessidade de adequar as Forças Armadas à «estatura geopolítica do país», mas não propõe alterações de fundo em relação ao previsto na Política de Defesa Nacional.

9 De acordo com a informação fornecida pela Marinha do Brasil.

Disponível em: http://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/am_azul_mb.htm

do Brasil visou quase sempre um aumento da sua projecção e promoção da integração regional em termos continentais e raramente versou sobre a dimensão marítima ou mesmo a segurança regional (tida como um dado adquirido dada a estabilidade e a ausência de ameaças relevantes nas fronteiras do Brasil). No mesmo sentido, como o Brasil nunca reconheceu quaisquer ameaças externas marítimas, as preocupações centravam-se, sobretudo, na vigilância e na defesa da Amazônia, entendida como um potencial alvo de ataques externos, o que ainda está presente na END, conforme referido anteriormente. Deste modo, os recursos atribuídos ao sector da defesa sempre foram escassos o que, conseqüentemente, resultou na fraca capacidade de actuação das Forças Armadas e da Marinha, em particular.

Todavia, nos últimos anos a situação tem-se invertido. O orçamento da Defesa aumentou exponencialmente¹⁰, assim como aumentou a preocupação em garantir a segurança não só da Amazônia mas de toda a região envolvente ao Brasil, onde se inclui o Atlântico Sul. As descobertas de novas reservas de petróleo na faixa costeira levam também a que seja reconhecida a importância geoestratégica daquela zona. Como é aliás referido na PDN, o Brasil tem neste momento uma área marítima onde «estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro» (Presidência da República, 2005, 4.5), ao que acresce a exploração futura dos fundos marinhos.

Por conseguinte, a proposta de levantamento da plataforma continental junto da ONU, desenvolvida pela Marinha, visa aumentar o domínio marítimo do Brasil e abranger não apenas mais recursos naturais, mas também incluir na sua jurisdição mais rotas comerciais, o que irá requerer, obviamente, um maior número de recursos no âmbito da defesa e segurança. Conforme afirma Nelson Jobim «a plataforma continental brasileira abarca 4,5 milhões de quilómetros quadrados. Há necessidade de resguardar estes recursos» (Jobim, 2009). O Ministério da Defesa tem promovido inclusivamente a ideia de uma *Amazônia Azul*¹¹ o que traduz o crescente reconhecimento dos potenciais marítimos do Brasil.

A PDN de 2005 reconhece claramente a importância de garantir a segurança do Atlântico Sul, não só devido à riqueza de recursos energéticos, como à passagem

10 De acordo com o Documento *Brasil 2022*, os gastos de defesa do Brasil passaram de 1,7% do PIB em 2007 para 2,6% em 2009, e entre 2003 e 2010 o orçamento de defesa aumentou em 314%. Secretaria de Assuntos Estratégicos (2010) *Brasil 2022*.

Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pdf.

11 O Brasil reclama junto das Nações Unidas mais 950.000 km², o que juntamente com os actuais 3,5 milhões km² da zona Económica Exclusiva perfaz uma área marítima de 4,5 milhões km² a que chama *Amazônia Azul* e que representará 52% da área continental brasileira.

de importantes e diversas rotas comerciais. As principais diferenças entre a PDN de 2005 e a anterior, de 1996, residem justamente na maior objectividade da PDN de 2005 com a definição clara de prioridades, «em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional» (Presidência da República, 2005, 6.12); assim como num posicionamento de defesa e segurança regional que ainda não era explícito anteriormente e que é reforçado com a criação do Conselho Sul-americano de Defesa, «a integração regional da indústria da defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação de mercados e a obtenção de autonomia estratégica» (Presidência da República, 2005, 6.10). Embora os dois documentos refiram aquelas áreas como um dos objectivos de segurança do Brasil, a PDN de 2005 é mais concreta explicitando a importância do mar no perfil brasileiro, «a natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul» (Presidência da República, 2005, 4.5).

Os Interesses, a Cooperação e a Segurança

Como referimos, a aposta do Brasil no Atlântico Sul pode ser vista tendo em conta a sua percepção de que dispõe de capacidade para explorar os recursos ali existentes, assim como também há um reflexo de domínio do espaço marítimo e de afirmação da soberania brasileira nos espaços contíguos. Assim, podemos identificar o reconhecimento do Atlântico Sul como uma área estratégica dada a confluência de rotas comerciais e a abundância de recursos energéticos¹² fulcrais para o desenvolvimento do Brasil. É por isso perceptível, por um lado, a necessidade de protecção daquelas águas e, por outro lado, a ambição do Brasil em expandir as águas sob sua jurisdição. Mas como preservar aqueles interesses sem desenvolver uma estratégia de defesa e segurança para uma zona que se apresenta propícia à actuação de grupos de pirataria, crime organizado, tráfico e contrabando? A cooperação diplomática entre os países da região é importante e deverá ser capaz de prevenir escaladas de violência ou insegurança como as que têm caracterizado o Oceano Índico, nomeadamente no Golfo de Aden, mas que também têm ocorrido no golfo da Guiné, especialmente no Delta do Níger¹³.

12 Note-se que, de acordo com a informação fornecida pela Marinha do Brasil, 95% do comércio do Brasil é feito por mar e 85% da extracção de petróleo é também feita no mar, vd. http://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/am_azul_mb.htm

13 O Delta do Níger é onde existem as maiores reservas petrolíferas, principal alvo dos confrontos na Nigéria, vd. *International Crisis Group* (2009).

Na verdade, as relações do Brasil, não só com os países vizinhos da região, mas também com os países africanos da outra margem do Atlântico têm sido incrementadas, promovendo as relações diplomáticas, económicas e comerciais¹⁴. O Brasil tem utilizado diversos instrumentos para esse fim, através da promoção da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), do fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e de exercícios militares. As tentativas de reanimação da ZoPaCAS – que podemos entender, simbolicamente, como o mecanismo de cooperação que veio contrariar a ideia de militarização da área – são destacadas na PDN de 2005 como um dos processos que deverá ser fortalecido para «reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico» (Presidência da República, 2005, 3.3), a par do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-americana de Nações. Em termos práticos, a cooperação militar tem sido desenvolvida nos exercícios realizados no quadro do IBAS. O IBSAMAR é um exercício naval que decorre bianualmente, e, quer em 2008 quer em 2010, teve lugar na costa sul-africana. No mesmo sentido, o Brasil tem participado em outros exercícios militares quer com os países vizinhos quer com os Estados Unidos. Sob iniciativa dos Estados Unidos, realiza-se anualmente, e desde 1959, o exercício UNITAS¹⁵, em cooperação com os países da América do Sul, tendo já contado com a participação do Canadá, Espanha, França e Alemanha. Em 2010 decorreu na costa argentina, e além dos Estados Unidos, da Argentina e do Brasil participaram também as marinhas do México, e como observadores a Bolívia, o Canadá, o Chile, a Colômbia, e o Uruguai. O AtlaSur¹⁶ é outro exercício naval conjunto que se realiza desde 1993 e reúne o Brasil, a Argentina, o Uruguai e a África do Sul, e, em 2010, o oitavo exercício decorreu em águas argentinas.

14 Note-se o reavivar da política africana pela diplomacia de Lula da Silva, através, por exemplo, do número de Embaixadas que foram abertas, das visitas oficiais realizadas pelo Presidente ao continente, ou do volume das trocas comerciais. Vd, entre outros, Saraiva, J. F. S. (2010).

15 A par dos Estados Unidos, também a Argentina e o Brasil têm estado presentes nos últimos exercícios UNITAS. Em 2005 realizou-se em águas brasileiras, e estiveram presentes os Estados Unidos, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e a Espanha. Em 2006 não se realizou, mas em 2007 o exercício decorreu em águas argentinas e participaram os Estados Unidos, o Brasil, a Argentina, o Chile e a Espanha. Em 2008 o exercício decorreu na costa brasileira com marinhas dos Estados Unidos, Brasil e Argentina e com observadores do Chile e do Equador. Em 2009 foi realizado na costa americana da Florida, e estiveram presentes a Argentina, o Brasil, o Canadá, o Chile, a Colômbia, a República Dominicana, o Equador, o México, o Perú, o Uruguai e a Alemanha. Poderá consultar mais informação no website do *United States Southern Command* (<http://www.southcom.mil/AppsSC/index.php>).

16 O primeiro exercício Atlasur, em 1993, foi uma operação conjunta da Argentina e da África do Sul; só dois anos depois o Brasil e o Uruguai se juntaram ao exercício que decorreu em águas sul-africanas.

Conclusões

A análise atrás efectuada permite-nos concluir que a posição brasileira em relação ao Atlântico Sul é caracterizada pela existência de alguns de pontos de vista contraditórios como é reflectido na PDN e na EDN. Apesar da presença norte-americana, o Atlântico Sul tem-se apresentado como uma área propícia ao desenvolvimento de actividades ligadas ao narcotráfico, crime organizado, tráfico de armas e pirataria. Tal é motivado não apenas pela instabilidade inter-Estados mas pelas próprias características internas dos Estados que povoam aquela zona, definidos por grandes graus de instabilidade política e social interna. O golfo da Guiné, nomeadamente no Delta do Níger, fonte energética por excelência, tem sido também palco de inúmeros actos de violência que exigem por parte dos países que querem desempenhar um papel de liderança na região uma acção e uma estratégia coordenada para evitar que o cenário da margem leste se verifique também na margem ocidental do continente. Tal como referido, as acções levadas a cabo pelo Brasil, Argentina, África do Sul e Estados Unidos são da maior relevância para a cooperação entre os países. Importa que o Brasil, como principal beneficiário do desenvolvimento daquela área, consiga coordenar esforços com outros países, assim como importa que outras potências reconheçam a importância estratégica do Atlântico Sul e criem parcerias efectivas.

Deste modo, a análise permite-nos tirar algumas ilações. Em primeiro lugar, o ressurgir da atenção do Brasil para o Atlântico Sul deve-se à estratégia brasileira de diversificar as parcerias e as relações comerciais, reconhecendo nos países africanos do Atlântico Sul importantes parceiros comerciais e fontes de recursos petrolíferos e minerais. Do mesmo modo, os recursos possíveis e as novas descobertas brasileiras de reservas de petróleo fazem do Atlântico Sul uma área onde o Brasil pode aumentar a sua capacidade económica, a sua riqueza energética e desse modo projectar a sua influência. Em segundo lugar, verificamos uma interdependência entre a política externa e a política de defesa do Brasil, tendo em conta a multiplicidade de interesses em jogo na região, assim como a atitude activa de Lula da Silva que não só promove a política externa (as relações Sul-Sul, o IBSA), mas também a política de defesa (através da Política de Defesa Nacional que reconhece os novos desafios do Brasil). E, em terceiro lugar, o Atlântico Sul representa uma área estratégica para os interesses brasileiros que já foi reconhecida como tal, embora na prática exista uma hesitação na definição de estratégias. Esses interesses estão presentes em termos económicos, comerciais, energéticos e securitários sendo, em última instância, uma forma de o Brasil se projectar internacionalmente. A cooperação com a África do Sul, definindo-a como um

importante parceiro para a estabilização da região, pode ser uma condição para fazer valer os seus interesses naquela área.

Assim, perante o reconhecimento da importância geoestratégica do Atlântico Sul o Brasil tem promovido esforços no sentido de desempenhar um papel activo na estabilidade da região. Nesse sentido, não deverá negar a cooperação com os Estados Unidos dotados de uma capacidade técnica, militar e tecnológica superior à sua. Será importante que se reconheçam como mutuamente complementares e não como competidores.

Com efeito, a segurança marítima é o domínio onde o Brasil e a África do Sul (cada um colocado numa das margens do Atlântico) podem incrementar a cooperação, pois, embora o Atlântico Sul não tenha conflitos latentes e esteja livre das ameaças nucleares, é palco todavia de competição e conflitos convencionais (Lesser, 2010), e que estão relacionados com o tráfico de armas e de droga ou o crime organizado. Em certa medida, a segurança do Atlântico Sul passa pela capacidade do Brasil e da África do Sul conseguirem estreitar a sua cooperação no domínio da segurança e da defesa, em parceria com os Estados Unidos.

Referências Bibliográficas

- Alsina Jr., J. P. S., 2003a. 'A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso', *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 46 (2), pp. 53-86.
- Alsina Jr., J. P. S., 2003b. 'Para que o Brasil precisa de Forças Armadas?', *Revista Cena Internacional*, n.º 5 (2), pp. 59-90.
- Chalk, P., 2008. *The Maritime Dimension of International Security. Terrorism, Piracy, and Challenges for the United States*. [online] Washington: RAND. Disponível em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG697.pdf (Acedido a 25 de Maio de 2010).
- Coutau-Bégarie, H., 1985. *Géostratégie de l'Atlantique Sud*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Filho, P. P., 2003. 'O Atlântico Sul como espaço de possibilidades entre o Cone Sul e a África Austral', *Cena Internacional* Vol. 5, n.º2, pp. 23-39.
- Folha Online, 2009. 'Lula volta a dizer que Amazônia e pré-sal justificam compra de caças', *Folha Online* [online] 19 de Setembro. Disponível em:

- <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u626169.shtml>. (Acedido a 10 de Maio de 2010).
- Douglas, F., 2010. 'U.S. Southern Command Operational Update Briefing', US Department of State [online] 28 de Abril. Disponível em: <http://fpc.state.gov/141013.htm>. (Acedido a 10 de Maio de 2010).
- Hurrell, A., 1983. 'The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization', *International Affairs*, Vol. 59, n.º2, pp. 179-193. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2619934>. (Acedido a 19 de Abril de 2010).
- International Crisis Group, 2009. 'Nigeria: Seizing the Moment in the Niger Delta', [online] 30 de Abril. Disponível em: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/west-africa/nigeria/B060%20Nigeria%20Seizing%20the%20Moment%20in%20the%20Niger%20Delta.ashx](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/west-africa/nigeria/B060%20Nigeria%20Seizing%20the%20Moment%20in%20the%20Niger%20Delta.ashx), (Acedido a 10 de Maio de 2010).
- Jobim, N., 2010. Entrevista a Eumano Silva, *Revista Época*, [online] 15 de Abril. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI133977-15223,00-NELSON+JOBIM+COM+DILMA+OU+SERRA+A+DEFESA+NAO+MUDA.html>, (Acedido a 21 de Maio de 2010).
- Jobim, N., 2009. Entrevista a Javier Lafuente, *El País*, [online] 28 de Outubro. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/internacional/buena/defensa/tener/capacidad/decir/elpepuint/20091028elpepuint_1/Tes, (Acedido a 21 de Maio de 2010).
- Jobim, N., 2008. 'A defesa na Agenda Nacional: o plano estratégico de Defesa', *Interesse Nacional*, Ed. 2 (1), Disponível em: http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=1, (Acedido a 19 de Abril de 2010).
- Lesser, I. O., 2010. *Southern Atlanticism. Geopolitics and strategy for the other half of the Atlantic Rim*. [online] Washington: The German Marshall Fund of the United States. Disponível em: http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/ForeignPolicyIanLesserBFPaperSouthernAtlanticism.pdf, (Acedido a 19 de Abril de 2010).
- Maclay, J. D., Potter, M., Scott, R. R. e Sibley, M. W., 2009. *The Fourth Fleet. A Tool of U.S. Engagement in the Americas*. [online] Washington: Center for Strategic and International Studies. Disponível em: http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218_maclay_fourthfleet_web.pdf, (Acedido a 10 de Maio de 2010).
- Presidência da República, 2005. 'Política de Defesa Nacional', Decreto n.º 5484 de 30 de Junho de 2005 [online] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm, (Acedido a 26 de Abril de 2010).

Roughead, G., 2009. 'US 4th Fleet'. [online] 22 de Janeiro. Disponível em: <http://www.southcom.mil/AppsSC/factFiles.php?id=55>, (Acedido a 10 de Maio de 2010).

Saraiva, J. F. S., 2010. 'The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy', *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 53, edição especial, pp. 169-182

Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008. 'Estratégia de Defesa Nacional'. [online] Disponível em: <http://www.public.navy.mil/COMUSNAVSO-C4F/Pages/History.aspx>, (Acedido a 26 de Abril de 2010).

Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010. *Brasil 2022*. [online] Disponível em: http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pdf, (Acedido a 11 de Janeiro de 2011).

Vizentini, P. F., 2007. 'Brazil: The Dialectical Nature of Security and Integration in South America', *Policy: issues & actors*, Vol. 20, n.º 9. Disponível em: http://www.cps.org.za/cps%20pdf/pia20_9.pdf, (Acedido a 19 de Abril de 2010).

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

Augusto Nascimento

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

Resumo

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

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

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

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

A Pobreza de Meios e a Magnitude dos Desafios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A (Complexa) Noção de Segurança Marítima no Arquipélago

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A História Recente e a Reconstrução do Relacionamento com os Vizinhos

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

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

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

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

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

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

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

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

O “Amparo” Angolano e o “Parceiro” Nigeriano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Comissão do Golfo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 Por exemplo, Franco 2006:18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas Conclusivas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia Sumária

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Extra Dossiê

A Relevância do Princípio da Precaução numa Política Integrada para o Mar*

Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro
Juiz Desembargador

Resumo

Uma das características dominantes das sociedades actuais mais desenvolvidas é a percepção cada vez mais acentuada de uma variedade crescente de riscos e a procura incessante para os identificar, controlar e eventualmente eliminar. O peso dos novos riscos tecnológicos, e a consciência dos seus efeitos, despertou a humanidade para os perigos do desenvolvimento tecnológico e industrial desenfreado. O alarme social foi lançado em domínios como o ambiente de uma forma geral e para o marinho em particular.

Um dos princípios orientadores da *Estratégia Nacional para o Mar*, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, publicada no DR n.º 237 de 12/12/2006 é o princípio da precaução.

Mas será um princípio jurídico ou uma directiva meramente política? Distingue-se ou confunde-se com a prevenção de perigos? Qual o seu conteúdo e limites? Em que termos pode relevar na política nacional para o mar? De forma breve, procuramos neste artigo responder as estas questões.

Abstract

The Relevance of the Precautionary Principle in a Integrated Maritime Policy

One of the dominant characteristics of contemporary societies is the most developed and strong perception of an increasing variety of risks and the endless quest for identifying, controlling and eventually eliminating them.

With the weight of new technological risks and the awareness of its effects, mankind has awakened to the dangers of unbridled technological and industrial development. The public alarm was launched in areas such as the environment in general but also, and particularly, on the maritime environment.

One of the guiding principles of the National Strategy for the Seas, adopted by the Council of Ministers Resolution No. 163/2006, published in the Official Gazette No. 237 of 12/12/2006 is the precautionary principle.

But is it a legal principle or merely a policy directive? It differs or overlaps with the prevention of hazards? What is its content and limits? In terms that may fall in national politics to the sea? Through a brief approach this article addresses these questions.

* Este artigo é um resumo do trabalho de investigação final intitulado *O Princípio da Precaução numa Política Integrada para o Mar*, desenvolvido pelo autor aquando da frequência do Curso de Defesa Nacional 2008/2009.

Introdução

A Estratégia Nacional para o Mar,¹ enquanto instrumento superior de orientação de políticas públicas relacionadas com os assuntos do mar, alicerça-se num conjunto de princípios enformadores de todas as decisões e intervenções com impacto no uso e exploração do mar. Apesar do seu conteúdo relativamente vago, deve ser à luz radiante de tais princípios que se deve contextualizar, interpretar e integrar as medidas e acções que materializam os elementos definidores dessa Estratégia.

Os princípios que dão coerência e unidade sistémica à Estratégia, aos seus objectivos, medidas e acções, e através dos quais se garante as bases em que deve assentar a tomada de decisões relativas à governação do mar, são:

- o princípio da gestão integrada;
- o princípio do desenvolvimento sustentado;
- o princípio da abordagem sistémica e,
- o princípio da precaução.

Apesar destes princípios se encontrarem inter-relacionados, implicando uns com o alcance e conteúdo de outros, vamos centrar a nossa atenção no princípio da precaução, um princípio que a nível internacional nasceu e expandiu-se no âmbito do Direito do Mar e que, de entre os demais, é o princípio que mais relevo e impacto tem na protecção do ambiente marinho.

A Estratégia não se compromete com uma definição prévia do princípio da precaução, optando antes por remeter para o sentido que lhe tem sido dado em instrumentos de Direito Internacional e de Direito Comunitário.

No Capítulo I, da Estratégia Nacional para o Mar, sob a epígrafe “Princípio e Objectivos”, descreve-se que:

- “o princípio da precaução, essencialmente respeitante ao problema da gestão de riscos, teve origem nas políticas europeias dos anos 70 e aparece já referido no Tratado da União”;
- “tem sido sujeito a diversas interpretações e foi consolidado na Carta Mundial para a Natureza da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1982 e em diversas outras convenções internacionais”;
- “a Política Comum das Pescas também prevê a aplicação da abordagem de precaução na gestão dos recursos e mais recentemente, a Comissão Europeia,

1 A Estratégia Nacional para o Mar foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006, publicada no DR n.º 237 de 12 de Dezembro.

através da Comunicação COM 2000.1, definiu, de forma clara, este princípio e as suas formas de aplicação”.

Os termos em que a Estratégia equaciona o princípio da precaução não respondem a muitas das questões que a sua aplicação tem suscitado à doutrina e à jurisprudência, sobretudo no plano internacional. Desde logo, os parágrafos acima transcritos não deixam eles próprios de provocar a discussão sobre a natureza do princípio e o seu âmbito de aplicação: fala-se ao mesmo tempo do “princípio da precaução” e da “abordagem da precaução”, o que são coisas diferentes; diz-se que há “diversas interpretações”, mas que a Comissão Europeia o “definiu de forma clara” e que ele respeita essencialmente ao problema da “gestão do risco”, o que parece excluir a avaliação do risco.

O Relatório da Comissão Estratégica dos Oceanos, documento fundamental à compreensão da Estratégia, e por ela expressamente invocado, dá a seguinte definição: “o Princípio da Precaução pode ser entendido como a exigência de adopção, em face de riscos potenciais sérios ou irreversíveis, de medidas eficazes para evitar a degradação do meio oceânico. Ele incorpora a exigência de actuação avisada, precavida e prudente, no que concerne à dimensão ambiental. E consagra a ideia de que a ausência de certeza definitiva em termos científicos não justifica o adiamento de medidas precaucionárias”.

Pese embora se tratar de uma descrição meramente funcional, em que se referem os aspectos que são relevantes no contexto de uma Estratégia para o Mar, a *ratio essendi* do princípio está bem expressa: não se deve esperar a tomada de medidas necessárias para evitar ou prevenir um prejuízo grave e irreversível até que se disponha da prova científica concludente, sob pena de ser demasiado tarde.

Todavia, há uma série de inquietantes interrogações que não podem deixar de se colocar: trata-se duma directiva política ou de um princípio jurídico? Pode ser aplicado directamente pelos órgãos administrativos ou precisa de mediação do legislador? Que tipo de riscos justifica a sua aplicação? Quais os pressupostos da sua actuação? Qual a natureza dos poderes da Administração ao fundar uma decisão com base na precaução? Qual a virtualidade prática do princípio? A decisão tomada com invocação da precaução pode ser controlada pelos tribunais?

Ora, para que a política integrada para o mar seja orientada pela ideia da precaução torna-se necessário determinar o sentido e alcance do princípio, sob pena da sua aplicação se tornar fonte de grande controvérsia em matérias em que geralmente estão envolvidos interesses contrapostos.

Neste artigo vamos, pois, esboçar os aspectos mais significativos e problemáticos do princípio da precaução, o seu sentido, conteúdo, limites, operatividade e a sua projecção jurídica.

Fundamentos da Abordagem Precautória

Como se fez referência em muitas obras doutrinárias sobre esta matéria, a ideia subjacente ao “princípio”, ao “enfoque” ou “abordagem” da precaução é relativamente fácil de apreender: está inscrita na máxima da sabedoria popular de que “mais vale prevenir do que remediar”. Um antigo cânone do comportamento humano que, frente a um futuro incerto e desconhecido, impõe uma actuação vigilante, desconfiada, prudente, cuidadosa e cautelosa.

É caso para perguntar: então porque é que só nas três últimas décadas a precaução emergiu na cena internacional como fundamento autónomo de decisões públicas relativas a bens jurídicos fundamentais à convivência ou sobrevivência do homem?

O princípio da precaução surge numa circunstância histórica concreta marcada por profundas alterações sociais, ambientais e filosóficas que apelaram a uma mudança de paradigma social.

Fundamentos Sociológicos da Precaução

Uma das características dominantes das sociedades actuais mais desenvolvidas é a percepção cada vez mais acentuada de uma variedade crescente de riscos e a procura incessante para os identificar, controlar e eventualmente eliminar. Os sociólogos sintetizam este “sinal dos tempos” no conceito de “sociedade de risco”, a nova fórmula do discurso público que reflecte a crescente sensibilização para os riscos inerentes a um mundo de alta tecnicidade. Deve-se sobretudo ao sociólogo alemão Ulrich Beck a difusão e densificação do conceito de “sociedade de risco” através da sua importante obra assim intitulada, onde se afirma que a “velha sociedade industrial, baseada na distribuição de bens, foi sendo substituída por uma nova sociedade de risco, estruturada na distribuição de males”.²

O que há de novo na actual sociedade é a forma sistemática com que se tem que lidar com as ameaças e riscos resultantes do processo de modernização promovido pela industrialização baseada na aplicação da ciência e da tecnologia. Se o homem sempre esteve sujeito a riscos, se a incerteza e insegurança desde sempre caracterizaram o conhecimento humano, a verdade é que a sociedade enfrenta hoje uma nova categoria de riscos que se não forem prevenidos podem originar consequências irreversíveis.

2 Cf. Beck, 1998: 15.

Estes “riscos civilizacionais”, de que fala Beck, caracterizam-se por provirem de actividades humanas, distinguindo-se dos riscos naturais que estão fora do controlo humano (*v.g.* intempéries), por não ser possível delimitá-los espacial, temporal e socialmente, pois não têm fronteiras, não têm limites e não têm destinatários, por serem mais ou menos imperceptíveis e invisíveis, se não forem devidamente informados e por poderem determinar consequências imprevisíveis e, em certos casos, irreversíveis para a natureza e para a vida humana.

O peso dos novos riscos tecnológicos e a consciência dos seus efeitos despertou a humanidade para os perigos do desenvolvimento tecnológico e industrial desenfreado. O alarme social foi lançado em domínios como o ambiente, de que são bom exemplo as alterações climáticas, o aquecimento global, buracos na camada de ozono, chuvas ácidas nas florestas, contaminação em rios e mares, disseminação de agentes químicos no ambiente, desflorestação e desertificação; e também em domínios paradigmáticos como a saúde, segurança alimentar e biomedicina, para os quais diariamente somos alertados com casos como o dos alimentos geneticamente modificados, da “doença das vacas loucas”, das hormonas de crescimento de animais, do sangue contaminado, da transmissão de vírus dos animais para o homem, do depósito de resíduos nucleares, dos campos electromagnéticos, da clonagem de seres humanos, etc.

A transição da sociedade industrial para a sociedade de risco, ao deparar-se com a possibilidade de catástrofes e resultados invisíveis e imprevisíveis, generalizou incerteza e insegurança no agir social. O desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a sua intervenção em praticamente todos os sectores da actividade humana teve resultados contraditórios: se, por um lado, proporcionou crescimento económico e melhoria da qualidade de vida, por outro gerou riscos tecnológicos de que resulta uma progressiva degradação do ambiente e da qualidade de vida. Vive-se na angústia de pretender a técnica produtora de bem-estar e ao mesmo tempo recuar os riscos por ela criados. Acresce que a multiplicidade e gravidade destes novos riscos geram uma reacção de desconfiança na ciência e na técnica, as quais por sua vez se mostram incapazes de os antecipar, evitar ou eliminar.

É neste contexto que assume particular relevo o princípio da precaução, ao assumir-se como um novo instrumento para lidar com a incerteza, uma estratégia de gestão da incerteza em situações em que não há informação suficiente sobre as consequências da acção, mas apenas sinais semióticos da sua perigosidade.

É certo que o homem sempre decidiu em condições de incerteza, até porque a ciência não prova nada definitivamente. Porém, foram as novas condições em que se tem que tomar decisões que colocaram na ordem do dia o princípio da precaução: o enorme poder da ciência e da tecnologia; a projecção no espaço e no tempo dos

possíveis impactos das decisões; a extensão dos efeitos num mundo globalizado; os problemas da irreversibilidade e da gravidade dos possíveis danos; a deterioração crescente dos sistemas ecológicos fundamentais, etc. Neste contexto, muito característico da actual sociedade ocidental, o tipo de riscos difere nitidamente dos riscos que afectaram as sociedades que nos precederam. Usar o princípio da precaução como modo de os enfrentar marca a entrada numa nova etapa na gestão social do risco.

Fundamentos Ecológicos da Precaução

A sociedade de risco fez desenvolver a “cultura da precaução”.

Porém, a zona do risco onde a precaução iniciou a sua marcha e onde assume particular relevo é a relativa ao ambiente, domínio onde se torna mais evidente que a acção humana sobre os recursos naturais é susceptível de gerar riscos de destruição total. Com efeito, no caso do risco ambiental ou ecológico, definido como a imprevisibilidade dos efeitos da acção humana sobre a existência e capacidade regenerativa dos bens ambientais naturais, a incerteza sobre a ocorrência do dano, a sua gravidade ou extensão é muito grande, assim como não há certeza que a ciência e a tecnologia garantam a reparação ou mitigação de todos os danos.

Na verdade, o que mais contribui para a emergência do princípio da precaução na cena internacional foi a tomada de consciência do esgotamento irreversível de certos recursos naturais e as dificuldades de sobrevivência que tal situação cria à humanidade. A “crise ecológica” desenvolveu um discurso ou um “pensamento verde” focalizado nos recursos escassos e não renováveis e nas respostas que podem e devem ser dadas à “questão ambiental”.

Foi nos finais da década de 60 do século XX, na sequência de acidentes causadores de danos graves aos ecossistemas marinhos, como o derrame de petróleo proveniente de plataformas ou de naufrágios de petroleiros ou a contaminação de baías por resíduos industriais, que a opinião pública despertou para um cenário de degradação crescente do meio ambiente e a consequente ameaça para o futuro da Terra.

Ao identificar, pela observação e investigação, a “questão ecológica”, os peritos das várias áreas científicas tornaram claro a necessidade de intervir politicamente no sentido de a controlar. E a verdade é que, desde então, as preocupações ambientais nunca mais deixaram de estar na agenda da comunidade internacional, nas políticas públicas dos estados e das diversas organizações não governamentais.

A busca de respostas para a questão ambiental foi e tem sido impulsionada sobretudo pelas organizações internacionais, como mostram os inúmeros tratados multilaterais, protocolos, declarações, directivas, recomendações, conferências de consensos, especialmente no âmbito da ONU e da UE.

E compreende-se que assim seja, pois o Estado só por si, pela dimensão territorial da sua jurisdição, é demasiado débil para dar resposta a um problema que não tem fronteiras. O que deve ser feito, como deve ser feito, quando deve ser feito e a dimensão do que se deve fazer são interrogações cuja resposta não se contém na intimidade das decisões políticas estaduais.

A comunidade internacional, perante os diversos movimentos ambientalistas que foram emergindo, uns mais radicais que outros, respondeu com a noção de desenvolvimento sustentado, entendido como “a capacidade de satisfação das necessidades da geração presente sem comprometimento da capacidade de satisfação das necessidades das gerações vindouras”³. O desafio da sustentabilidade ambiental implica assim uma atitude mais racional no aproveitamento dos recursos naturais na perspectiva de salvaguardar o direito à sobrevivência das gerações presentes e futuras. Para vencer esse desafio será necessário uma alteração radical dos padrões de vida, o que implica, como diz Rute Saraiva, “uma revolução das mentalidades e da cultura, em relação, designadamente, ao consumo e à produção de bens (tanto em sentido quantitativo como qualitativo) e do paradigma de desenvolvimento”⁴.

A aceitação política do valor do desenvolvimento sustentável, o qual foi mesmo incluído nos textos fundamentais dos Estados, como é o caso do artigo 66.º n.º 2 da CRP, conduziu ao desenvolvimento do princípio da precaução como directiva da política ambiental. Na verdade, não é conforme ao desenvolvimento sustentável a adopção de políticas de protecção do ambiente apenas nas situações em que existe a certeza do perigo de dano ecológico. Prevenir o dano ambiental ou a degradação, em si mesmo, independentemente da certeza científica da sua ocorrência, é um elemento decisivo em qualquer regime construído sobre o princípio do desenvolvimento sustentado, uma vez que a sustentabilidade pressupõe o afastamento de danos irreversíveis. Nas situações em que eventualmente uma actividade possa gerar danos duradouros ou irreversíveis, é necessário um cuidado especial a fim de preservar o ambiente para o futuro. Nesses casos, precaução e sustentabilidade

3 Formulação constante do Relatório intitulado *Our Common Future* elaborado em 1987 pela Comissão Brundtland - Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentado - criada em 1983, que esteve na base dos princípios estabelecidos na Conferência do Rio de 1992.

4 Cf. *Direito Internacional do Desenvolvimento Sustentado*, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor André Gonçalves Pereira, Coimbra Editora pág. 847 e seguintes.

surgem como duas faces da mesma moeda: a aplicação da precaução é uma condição fundamental para proteger os direitos das gerações futuras.

O Sentido da Precaução

No domínio do Direito do Ambiente, o campo em que a precaução se tem revelado mais operativa, o princípio da precaução significa “que o ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza, por falta de provas científicas evidentes, sobre onexo causal entre uma actividade e um determinado fenómeno de poluição ou degradação do ambiente”⁵. Neste sentido, em caso de dúvida sobre a perigosidade de uma actividade, processo ou substância para o ambiente, deve decidir-se a favor do ambiente (*in dubio pro ambiente*).

Esta definição deixa, porém, em aberto os contornos ou limites do princípio, não dando resposta à questão de saber quais os riscos que movem os decisores públicos à sua aplicação. Trata-se de uma questão crucial para a compreensão e aplicação autónoma do princípio, mas cuja resposta não se tem mostrado fácil, como se comprova pelas variadas definições que o mesmo tem recebido nos instrumentos de direito internacional ambiental.

Tal dificuldade acentua-se quando se tem que conjugar a necessidade de prevenir o risco com a necessidade de salvaguardar a liberdade individual. Em certo sentido, a prevenção do risco como garantia de segurança pode sacrificar a liberdade individual. A liberdade e a segurança são dois bens jurídicos, dois valores fundamentais, que a precaução, para ser operativa, não pode deixar de equilibrar. Não se pode esquecer que a nossa textura normativa constitucional coloca a liberdade e a segurança no mesmo patamar, dando-lhes, por conseguinte, uma idêntica valência ou densidade que não pode deixar de se reflectir na aplicação do princípio da precaução. Garantir este equilíbrio instável não é fácil: se é impossível uma vida sem risco, uma vida absolutamente segura, é também verdade que uma vida infinitamente insegura é uma vida sem liberdade.

Como é que a precaução pode cumprir o objectivo da segurança sem sacrificar a liberdade?

Se a precaução for entendida em termos absolutos ou radicais que conduzisse em todos os casos de risco à aplicação da máxima “na dúvida, abstém-te”, naturalmente que essa deriva securitária seria inadmissível num Estado de Direito Democrático.

5 Cf. Canotilho, 1998, p. 48.

Em primeiro lugar, envolvendo o risco toda a actividade humana, é impossível que socialmente se reivindique o risco zero. Há sempre um risco residual, tolerado pela comunidade, cuja potencialidade lesiva não justifica a adopção de medidas preventivas. A sociedade aceita e tolera tais riscos em virtude da sua concretização se apresentar como remota, imprevisível ou improvável.⁶ Se a precaução atingisse o risco residual, com o objectivo de obter a segurança absoluta, estaria aniquilada a liberdade individual e a dignidade da pessoa humana.

Em segundo lugar, a aplicação do princípio da precaução pode ser inoperante sempre que a percepção do dano se vier a revelar falsa. Em situações de incerteza, as opções políticas podem extremar-se: proibir a actividade ou a substância, salvaguardando o ambiente e a saúde com prejuízo para a economia; ou permitir a actividade ou a substância, beneficiando a economia em detrimento do ambiente e da saúde. Ora, dada a incerteza em que a decisão é tomada, em qualquer destas opções, corre-se o risco de falso alarme: pode vir a demonstrar-se que o que foi proibido não é perigoso, assim como conseguir-se comprovar que aquilo que foi permitido é afinal danoso. Uma concepção absolutista da precaução, que desconsidere a possibilidade destes erros, destes “falsos negativos” e “falsos positivos”, frustrará os objectivos visados pela sua aplicação. Desde há muito que a ciência não consegue dar uma certeza completa e definitiva dos fenómenos, limitação natural que pode conduzir a que se julgue não existir um risco que vem, porém, a verificar-se, ou que se afirme a existência um dano que depois resulta não existir. Não ter presente esta limitação da ciência, e pretender erradicar sistematicamente todo e qualquer risco, constitui uma atitude securitária que suprime desproporcionadamente a liberdade.

Em terceiro lugar, a aplicação irrestrita da precaução em situações de risco duvidoso pode facilmente constituir uma forma encoberta de protecção de comércio, de investigação, consumo, transporte, etc., assim como pode ser vista como rejeição da ciência e da técnica. Não foi por mero acaso que, como nos dá conta Jorge Riechmann, duas das principais empresas consultoras dos EUA que se dedicam à gestão de riscos lançaram uma estratégia interna e internacional para combater o princípio da precaução.⁷ Na sua versão mais radical, o princípio constitui uma ameaça contra a ciência, o comércio mundial, a liberdade dos consumidores e o progresso tecnológico. Ora, embora se viva o progresso como uma ameaça, não é menos verdade que a técnica é também geradora de mais segurança. Por isso, a pretensão irracional de eliminar todo e

6 Cf. Gomes, 2007, p. 224 e seguintes.

7 Cf. *El principio de precaution*, op. cit., pág. 7.

qualquer risco paralisa a investigação científica e tecnológica e, em último termo, o crescimento e o progresso.

Num sentido diametralmente oposto, podia responder-se à incerteza com a regra segundo a qual “na dúvida, adiante”. Nesta perspectiva “produtivista” ou “tecnoentusiasta”⁸ pode levar-se a efeito uma actividade ou comercializar-se uma substância enquanto não se demonstrar positivamente que é danoso. Também esta deriva libertária, assente num sentimento de “fé no progresso” que dá sentido ao destino pessoal e colectivo, foi posta em questão pela “crise ecológica”. Sendo reconhecido por todos que foi a totalidade das técnicas quem causou essa crise, apesar dos benefícios que ela comporta, não se pode conceder uma confiança automática e um crédito sistemático à tecnologia. Os riscos para a humanidade seriam demasiado elevados se não se pudesse sacrificar pontualmente a liberdade à segurança. O sacrifício é feito através do princípio da precaução num sentido oposto ao referido: só deve levar-se a efeito uma actividade ou comercializar-se uma substância quando se tenha a certeza de que não são danosos. Neste sentido, o princípio da precaução é um instrumento específico que habilita excepcionalmente os poderes públicos a adoptar, com carácter provisório, medidas preventivas quando exista incerteza científica sobre um risco iminente.

O sentido do princípio da precaução que melhor consegue ponderar os valores e interesses em jogo numa situação de incerteza científica é o da regra “na dúvida, actua segundo o melhor”. O que há de novo e diferente é a necessidade de ponderação dos interesses em face das circunstâncias concretas de cada caso. Na dúvida, não se deve tomar sempre, e de forma abstracta, posição por este ou aquele valor, mas ponderar em concreto qual é o que deve prevalecer. Actuar segundo o melhor, através da ponderação dos valores e interesses em jogo, não implica necessariamente o impedimento da verificação de certos riscos. Naturalmente que, havendo indícios de riscos sérios para o ambiente ou saúde pública, com possibilidade de danos manifestamente graves e irreversíveis, a melhor solução passará pela proibição absoluta. Mas também há quadros de risco em que a melhor solução passará pela procura de alternativas que, embora não eliminem o risco, o minimizem em função de outros objectivos igualmente legítimos e relevantes.

A precaução não significa uma ruptura com o progresso, mas apenas um instrumento que convoca estratégias de gestão da incerteza. Trata-se de um caminho difícil, social e economicamente custoso, que não se deve pôr em marcha por questões banais ou por meros fantasmas de risco. A sua aplicação exige que se

8 Cf. Riechmann 2002, p. 7.

produzam novos conhecimentos, distintos, complementares e/ou suplementares de uma técnica sobre a qual ainda existe muita incerteza.

O Princípio da Precaução nos Instrumentos de *Soft Law* e *Hard Law*

De modo algum surpreende que a Estratégia Nacional para o Mar tenha erigido o princípio da precaução como guia orientador das acções e medidas que materializam o objectivo central do melhor aproveitamento dos recursos do oceano e das zonas costeiras. É que, como é por todos reconhecido, o que motivou o surgimento da ideia da precaução foi a necessidade de sustentar os elevados níveis de poluição marinha provocados pela crença errada de que o mar tinha uma capacidade infinita de assimilar substâncias poluentes.

A tese da capacidade de assimilação (*assimilative capacity*), com que tradicionalmente se lidava com a degradação ambiental, foi-se revelando incapaz de quantificar a capacidade de absorção de um dado recurso ou sistema ambiental. Os acidentes trágicos causadores de graves danos no ambiente marinho puseram a descoberto os limites da capacidade do mar em absorver elementos poluentes de consequências inaceitáveis. De igual modo, a exploração intensíssima dos recursos marinhos revelaram consequências potencialmente graves para o equilíbrio dos ecossistemas marinhos. E a ciência, pelas suas naturais limitações, não consegue determinar e controlar com segurança os níveis adequados de contaminação e de exploração, evitando que se exceda a capacidade do oceano de absorver impactos.

Estas preocupações foram afirmadas expressamente na Segunda Conferência Ministerial do Mar do Norte, em 1987, na chamada Declaração de Londres – onde o princípio da precaução deu os primeiros passos no cenário internacional.

Nos parágrafos VII e XVI dessa Declaração diz-se o seguinte: “Apoiar o conceito segundo o qual, para proteger o Mar do Norte dos efeitos das substâncias mais perigosas susceptíveis de serem prejudiciais, uma abordagem de precaução é necessária, a qual pode exigir a tomada de medidas para limitar os efeitos de tais substâncias, antes mesmo que uma relação de causa e efeito seja estabelecida através de provas científicas incontestáveis”; “Aceitar o princípio da salvaguarda do ecossistema marinho do Mar do Norte reduzindo a fonte de emissões poluentes de substâncias persistentes, tóxicas e susceptíveis de bio-acumulação, pela adopção da melhor técnica disponível e de outras medidas apropriadas. Tal é particularmente aplicável logo que se suponha que certos prejuízos ou efeitos nocivos sobre os recursos vivos do mar são susceptíveis de ser provocados por tais substâncias,

mesmo que não haja prova científica de uma relação de causa e efeito entre as emissões e os efeitos”.

A fonte inspiradora da introdução do princípio da precaução na Declaração de Londres foi o conceito alemão *vorsorgeprinzip* traduzido para inglês pelo alemão Konrad von Moltke no relatório que elaborou para aquela Conferência sobre a política ambiental alemã⁹. O *vorsorge* havia sido introduzido pelo artigo 5.º da Lei Federal de 1974 sobre a protecção contra as emissões para dar resposta ao alarme suscitado pela destruição das florestas pelas chuvas ácidas. O sentido literal da expressão comporta o significado de cautela ou cuidado prévio, mas também o de se preocupar com ou de se providenciar para tomar medidas. Porém, na doutrina alemã não existe unanimidade sobre a interpretação a dar àquele artigo, sobretudo saber se ele se autonomiza ou não do dever de prevenção de perigos¹⁰. Mas o sentido, ao nível político, foi precisado numa Declaração do Governo Federal de 1976, nos seguintes termos: “A política ambiental não se esgota na defesa contra perigos ameaçadores e a reparação de danos já ocorridos. Uma política ambiental precautória (*vorsorgende Umweltpolitik*) exige, mais do que isso, que os fundamentos da natureza sejam apropriadamente valorados e conservados”¹¹.

O certo é que, após a sua aparição na Declaração de Londres, num escasso período de dez anos, o princípio obteve consagração em mais de 60 instrumentos internacionais, alargando-se a domínios tão diversos como a saúde pública, segurança alimentar, e agora também ao da biotecnologia, telecomunicações e urbanismo.

Embora nas suas origens o princípio da precaução estivesse associado a problemas do meio ambiente, designadamente a poluição marinha, a sua aplicação estendeu-se rapidamente a questões relacionadas com a saúde humana, animal e vegetal, e com os alimentos. Actualmente, o âmbito de aplicação é muito extenso, abrangendo uma dimensão material, com incidência num número crescente de objectos, uma dimensão espacial, do local ao global, e uma dimensão temporal, como é o caso da sobrevivência da espécie humana, defesa da herança biológica e dos direitos das gerações futuras.

As formulações que o princípio obteve nos diversos instrumentos nem sempre foram no mesmo sentido, o que tem contribuído para alguma indefinição doutrinal e legal nos elementos que o caracterizam e sobre o âmbito da sua aplicação.

9 Cf. Haigh, 1994; Boutonnet e Guégan, 2000, p. 257; Ewald, 2008.

10 Sobre as diferentes posições, cf. Gomes, 2007, p. 252 e seguintes.

11 Cf. Riechmann, 2002, p. 10.

Vejamus como o novo princípio foi sendo desenvolvido nos principais instrumentos de *soft law* e como tem ocorrido a sua transição para instrumentos de *hard law*, no plano internacional, comunitário e nacional.

A Precaução no Plano Internacional

Como referimos, a primeira alusão expressa à precaução surgiu em instrumentos de prevenção da poluição marinha.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de Dezembro de 1982, conhecida por Convenção de Montego Bay, embora nunca faça referência expressa ao princípio da precaução, já contém um número significativo de normas que fazem apelo à ideia de prevenção em sentido amplo, ou seja, a aplicação de medidas para evitar a ocorrência de riscos certos mas também de riscos potenciais. Embora não haja qualquer referência expressa ao princípio da precaução, as obrigações que se impõem aos Estados contratantes pressupõem a possibilidade de ocorrência de eventos lesivos ao “património comum da humanidade”, caso não sejam cumpridas.

Ainda antes do princípio da precaução ter sido reconhecido no domínio do ambiente marinho como princípio autónomo ao nível internacional, o que, como referimos, aconteceu na Segunda Conferência Ministerial do Mar do Norte, encontra-se uma referência implícita na Declaração Ministerial da Primeira Conferência sobre Protecção do Mar do Norte de 1984 quando, relativamente ao lançamento de detritos químicos nos oceanos, se declara que “os Estados não devem esperar por provas dos efeitos perigosos, para tomarem decisões...”.

Na Segunda Conferência fala-se expressamente em “abordagem da precaução”, que legitime a adopção das medidas adequadas, nomeadamente a adopção da melhor técnica disponível, na ausência de prova científica que comprove umnexo causal entre as emissões de substâncias particularmente perigosas, persistentes, tóxicas e susceptíveis de bio-acumulação.

E na Declaração da Terceira Conferência sobre a Protecção do Mar do Norte, de 1990, faz-se referência ao princípio da precaução como se o mesmo já estivesse consagrado nas anteriores Declarações quando na verdade aí apenas se aludiu a uma “abordagem de precaução”: “os participantes (...) continuam aplicando o princípio da precaução, realizando acções para evitar impactos potencialmente prejudiciais das substâncias que são persistentes, tóxicas e que se podem bio-acumular, ainda quando não haja evidência científica que prove a relação causal entre as emissões (de contaminação das águas oceânicas) e os efeitos”.

Na fase inicial do caminho da precaução, o foro privilegiado foi de facto a poluição marinha. A partir do Fórum Ministerial do Mar do Norte, que, como sublinha Sadeller “*marquèrent réellement le coup d’envoi*”,¹² os regimes ambientais marinhos globais e regionais passaram a incluir constantemente o princípio da precaução, reflectindo a consciencialização de que os Estados não devem esperar por provas de efeitos prejudiciais antes de entrarem em acção, uma vez que os danos ao ambiente marinho podem ser irreversíveis ou apenas remediados após longos períodos de tempo, e as medidas correctivas têm alto custo.

Assim, fazem referência à precaução, no contexto da poluição, as seguintes convenções:

- Convenção de Paris de 22 de Setembro de 1992, sobre o meio marinho do oceano Atlântico, a chamada Convenção OSPAR;
- Convenção de Helsínquia, de 17 de Março de 1992, sobre a protecção e utilização dos rios e lagos internacionais;
- Convenção de Helsínquia de 2 de Abril de 1992, sobre a Protecção do Meio Marinho, na Zona do Mar Báltico;
- Convenção de Charleville-Mezière, de 26 de Abril de 1994 sobre a protecção do rio Escatu e o rio Meuse;
- Convenção de Sofia, de 29 de Junho de 1994, sobre a Cooperação para a protecção sustentável do rio Danúbio;
- Protocolo de Barcelona, de 10 de Junho de 1995, à Convenção de Barcelona de 1976, sobre as Zonas Especialmente Protegidas e a Diversidade Biológica no Mediterrâneo;
- Convenção de Roterdão, de 22 de Janeiro de 1998, sobre a protecção do rio Reno.

O princípio da precaução da poluição marinha rapidamente alcançou o sector das pescas, tornando-se num dos princípios guia do direito internacional das pescas. Foi inserido no artigo 6.º do Acordo de Nova Iorque, de 4 de Dezembro de 1995, sobre a aplicação da Convenção sobre o Direito do Mar, relativa à conservação e à gestão das populações de peixes transzonais e populações de peixes altamente migratórios. No Anexo II desse acordo estabelece-se mesmo uma metodologia para a aplicação do princípio da precaução, onde se manifesta uma preocupação para o estabelecimento de limites ecológicos à pesca mundial. A importância da abordagem

12 Cf. Sadeleer, 1999, pp. 138-139.

da precaução no sector das pescas é sublinhada por David Freestone como sendo “a primeira introdução de uma dimensão verdadeiramente ambiental na lei internacional da pesca”¹³. Na verdade, perante a crescente sobre-exploração dos recursos marinhos, a comunidade internacional tem razões para se preocupar não só com o impacto económico da diminuição desses recursos, mas também com o potencial significado ecológico que tal diminuição tem nos ecossistemas marinhos.

A extensão da precaução a outros bens ambientais naturais e a domínios como a saúde, segurança alimentar e qualidade de vida, ocorreu através da incorporação nos mais diversos instrumentos jurídicos da ideia de antecipação de riscos ou do enunciado do próprio princípio.

A Carta Mundial da Natureza, aprovada pela ONU em 1982, foi precursora na inclusão da ideia da precaução ao estabelecer no artigo 11.º que se “devem controlar as actividades que possam ter consequências sobre a natureza e utilizar as melhores técnicas disponíveis que reduzam ao mínimo os perigos graves para a natureza e outros efeitos prejudiciais, em particular: a) evitar-se as actividades que possam causar danos irreversíveis à natureza; b) as actividades que podem provocar grandes perigos para a natureza serão precedidas de um exame profundo e quem promover essas actividades deverá demonstrar que os benefícios previstos são maiores que os danos que podem causar à natureza e essas actividades não se levarão a cabo quando não se conheçam cabalmente os seus possíveis efeitos prejudiciais”; e na alínea c) que “as actividades que possam perturbar a natureza serão precedidas de uma avaliação das suas consequências e realizar-se-ão, com suficiente antecedência, estudos dos efeitos que possam ter os projectos de desenvolvimento sobre a natureza; em caso de se levar a cabo, tais actividades se planificarão e realizarão com vista a reduzir ao mínimo seus possíveis efeitos prejudiciais”.

Deste dispositivo resultam algumas ideias que vieram a ter grande relevância na implementação do princípio da precaução: nas duas últimas alíneas distingue-se entre “actividades que possam provocar grandes perigos”, cuja prudência exige que sejam proibidas “actividades que podem perturbar a natureza”, que podem ser autorizadas, com um regime especial de planificação e acompanhamento que minimize os efeitos adversos; prescreve-se a regra de inversão do ónus da prova; e impõe-se a obrigatoriedade de estudos prévios, aprofundados sobre os impactos de determinada actividade.

Outro instrumento apontado como referência é a Declaração da Conferência Governamental de Bergen sobre o Desenvolvimento Sustentado de 1990, em cujo parágrafo sétimo se prescreve que “de modo a alcançar um desenvolvimento

13 Cf. Freestone, 2004, p. 233.

sustentado, as políticas devem assentar no princípio da precaução. As medidas ambientais devem antecipar, prevenir e atacar as causas de degradação ambiental. Onde exista a ameaça de danos sérios e irreversíveis, a ausência de total certeza científica não deve ser usada como fundamento para adiar medidas que impeçam a degradação ambiental". A importância desta Declaração está no facto de ser o primeiro instrumento internacional a considerar o princípio da precaução como de alcance geral e a associá-lo ao conceito de desenvolvimento sustentado. Além disso, há dois elementos fundamentais que haviam de marcar o sentido da precaução: por um lado, mais do que prevenir, é necessário antecipar, reflectindo-se assim a necessidade de medidas eficazes, fundadas em acções que tenham uma perspectiva de longo prazo e que possam prever mudanças, com base em conhecimentos científicos actuais; por outro lado, a aplicação do princípio fica condicionada à existência de ameaça "séria" ou "irreversível".

O instrumento de *soft law* que tornou universal o princípio da precaução foi a Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que no artigo 15.º diz o seguinte:

"Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

Esta noção de precaução, que é aplicável a todas as áreas do ambiente, contém três elementos novos: em primeiro lugar, exige-se falta de certeza absoluta, ou seja, o que faz desencadear a precaução, não são meros fantasmas ou questões banais, mas sim o desconhecimento absoluto sobre a possibilidade de dano ou sobre a amplitude dos efeitos desse dano; em segundo lugar, a aplicação da precaução varia de acordo com as capacidades dos Estados, possibilitando que os países menos desenvolvidos a possam respeitar de forma menos rigorosa; em terceiro lugar, introduz-se o elemento económico do custo/benefício, o qual permite a ponderação dos interesses envolvidos, segundo as máximas do princípio da proporcionalidade.

O amplo consenso que esta Declaração obteve e a projecção mundial que lhe foi dada, conferiram especial significado à história do princípio da precaução, que alcançou um valor universal, muito fruto da consciência comum da necessidade de preservar o planeta para as futuras gerações.

O Tribunal Internacional para o Direito do Mar também abordou a precaução em duas conhecidas decisões relativas à protecção dos recursos naturais marinhos: o "caso do atum" movido pela Austrália e Nova Zelândia contra o Japão pelo facto deste país estar a violar o dever de gestão racional dos recursos marinhos

na pesca experimental a uma determinada espécie de atum; e o “caso Mox Plant”, movido pela Irlanda ao Reino Unido pelo facto da fábrica Mox efectuar descargas e transporte de resíduos radioactivos no mar irlandês. No primeiro caso, o tribunal julgou que, em razão da incerteza científica sobre os riscos que tal programa gerava para a sobrevivência da espécie de atum, “as partes devem agir com prudência e precaução para assegurar que medidas efectivas de conservação sejam tomadas para evitar danos sérios aos *stocks*”; no segundo caso, o tribunal não ordenou a suspensão do funcionamento da fábrica, como pretendia a Irlanda, mas ordenou que as partes cooperassem na troca de informações sobre os possíveis danos para o mar irlandês e que fossem adoptadas medidas apropriadas para impedir a poluição, numa atitude de prudência e cautela.

A Precaução no Plano Comunitário

Na sequência da Conferência de Estocolmo, logo no mesmo ano de 1972, a Comunidade Europeia aderiu à causa ambiental através da Declaração de Paris, iniciando aí um conjunto de políticas de protecção ambiental que a haviam de tornar o líder mundial da “questão ambiental”. Tal Declaração, ao proclamar a necessidade de melhorar a qualidade e o nível de vida, dando especial atenção aos valores e bens não materiais e à protecção do ambiente, constituiu o ponto de partida do Primeiro Programa de Acção das Comunidades em matéria ambiental, o qual tem sido revisto de cinco em cinco anos e que é considerado a carta fundadora dos princípios de uma política comunitária do ambiente.

A questão ambiental, que não constava do Tratado de Roma, foi institucionalizada através dos artigos 130 R a T do Acto Único Europeu que entrou em vigor em 1987, onde se avançaram alguns princípios ambientais, como o da integração, da prevenção, a correcção na fonte, o poluidor-pagador e a responsabilidade. No Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993, deu-se relevo jurídico ao princípio do desenvolvimento sustentável e introduziram-se o princípio da cooperação internacional e o princípio da precaução. E no Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1998, deu-se nova reformulação ao princípio da integração que se traduziu em colocar o ambiente numa posição de supra-ordenação. Com efeito, segundo o artigo 6.º “as exigências em matéria de protecção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e acções da Comunidade previstas no artigo 3.º, em especial com o objectivo do desenvolvimento sustentável”.

O princípio da precaução passou pois a fazer parte do direito comunitário através do Tratado de Maastricht, estando actualmente previsto no n.º 2 do artigo

174.º do Tratado (na numeração que foi dada pelo Tratado de Amesterdão), onde se declara o seguinte:

“A política da Comunidade no âmbito do meio ambiente tem como objectivo alcançar um nível de protecção elevado, tendo presente a diversidade de situações existentes nas distintas regiões da Comunidade. E se fundará nos princípios da cautela e da acção preventiva, no princípio da correcção dos atentados ao meio ambiente, preferentemente na fonte, e no princípio de quem contamina, paga”.

O facto do princípio da precaução ser hoje reconhecido como princípio do ordenamento jurídico da UE e de, por esse facto, poder partilhar dos princípios enformadores do direito comunitário (*v.g* aplicabilidade imediata, efeito directo, primazia sobre o direito nacional, etc.), não consegue desvanecer as dúvidas que a ausência de uma definição deixa em aberto. Na verdade, nada se dizendo sobre o conteúdo e factores que desencadeiam a sua aplicação, sobre os efeitos potencialmente danosos, sobre o grau de incerteza científica exigido e sobre os requisitos que devem cumprir as decisões que o assumam, as dificuldades em caracterizá-lo como um princípio normativo com eficácia vinculante não são fáceis de vencer.

Pode questionar-se sobre se o princípio da precaução foi assumido com o sentido que o direito internacional do ambiente lhe deu ou se o legislador comunitário está autorizado a dar-lhe um outro sentido, em função dos bens envolvidos, dos meios utilizados ou da margem de risco aceitável. De igual modo, pode questionar-se se a precaução prevista no artigo 174.º para o domínio do ambiente também abrange o domínio da saúde pública referido no artigo 152.º, ou ainda se os destinatários são apenas os órgãos comunitários ou também os Estados membros.

No contexto do Tratado, não há dúvida que o princípio da precaução deve ser entendido em conjugação com os demais princípios ambientais e em conexão com o referido artigo 6.º, o que conduz a ampliar consideravelmente o seu campo de aplicação e a potenciar a sua eficácia.

A fim de evitar os inconvenientes gerados pela aplicação do princípio da precaução, muito especialmente a tentativa de um proteccionismo encoberto, o impedimento aos avanços da ciência e inovação e a paralisação dos sectores mais dinâmicos da sociedade, o Conselho da UE aprovou uma resolução instando a Comissão a “definir com carácter prioritário orientações claras e eficazes para aplicação do princípio da precaução”. Em cumprimento dessa recomendação, em 8 de Fevereiro de 2000 foi publicada a Comunicação da Comissão sobre o Recurso ao Princípio da Precaução, a qual, estabelece as regras orientadoras da aplicação do princípio da precaução pelos Estados membros da UE, e que, apesar de não se comprometer com uma definição, é um instrumento de *soft law* de grande utilidade normativa para quem precise de tomar medidas fundadas na precaução.

O princípio da precaução é também um dos objectivos fundamentais na estratégia da UE para o ambiente marinho iniciada com o Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente. Na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, intitulada Rumo a uma Estratégia de Protecção e de Conservação do Meio Marinho - COM (2002) 539 final de 2/10/2002 - refere-se que a acção política deve ser centrada na “adopção de uma abordagem baseada nos ecossistemas e alicerçada no princípio da precaução”. Essa comunicação, após pareceres das várias entidades comunitárias, resultou na Directiva Quadro Estratégia Marinha 2008/56/CE de 17/1/2008, que no considerando n.º 44 estabelece que “os programas de medidas e as acções subsequentes dos Estados membros deverão alicerçar-se numa abordagem ecossistémica da gestão das actividades humanas e nos princípios enunciados no artigo 174.º do Tratado, em especial o princípio da precaução”.

Também no domínio da exploração dos recursos marinhos, o legislador comunitário refere-se em vários instrumentos ao critério da precaução como, por exemplo: na Comunicação da Comissão sobre a “Aplicação do princípio da precaução e mecanismos plurianuais de determinações dos TAC” (COM (2002) 803 final de 1 de Dezembro de 2000) e na Comunicação da Comissão sobre a política comum da pesca (documento COM (2002) 181 final de 28 de Maio de 2002), onde se diz que “a gestão baseada no princípio de que a falta de informação científica suficiente não deve ser invocado como argumento para postergar ou não tomar medidas para conservar as espécies principais, as espécies associadas ou dependentes e as espécies acompanhantes”; no parágrafo terceiro do Regulamento n.º 2371/2002 sobre a conservação e exploração sustentável dos recursos pesqueiros, onde se considera que, “dado que numerosas populações de peixes vêm diminuindo, convém melhorar a política comum da pesca para assegurar uma viabilidade duradoura do sector da pesca mediante uma exploração sustentável dos recursos aquáticos vivos baseada em pareceres científicos sólidos e em critério de precaução, o qual está baseado em considerações análogas às do princípio da cautela mencionado no Artigo 174.º do Tratado”; e no Regulamento (CE) n.º 734/2008 do Conselho de 15/1/2008, relativo à protecção dos ecossistemas marinhos vulneráveis do alto-mar contra os efeitos adversos das artes de pesca de fundo, prescreve-se no n.º 5 do artigo 4.º que “na avaliação dos pedidos de autorização especial de pesca, as autoridades competentes aplicam critérios de precaução” e que “em caso de dúvida quanto à importância dos efeitos adversos, as autoridades competentes devem considerar que os efeitos adversos prováveis, com base nos pareceres científicos, são significativos”.

A Precaução no Plano Nacional

A difusão do princípio da precaução no ordenamento português deu-se inicialmente através da ratificação de convenções internacionais e da transposição de directivas comunitárias que o incorporavam, seja na parte preambular seja na parte dispositiva.

Pese embora anteriores convenções ratificadas por Portugal já contivessem implicitamente as ideias subjacentes à precaução, a entrada no país do princípio da precaução, com a natureza de princípio de direito internacional do ambiente, ocorreu com a ratificação das já referidas convenções aprovadas na Conferência do Rio, a Convenção Quadro sobre Alterações Climáticas (DL n.º 20/93 de 21 de Junho) e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (DL n.º 21/93 de 21 de Junho). Com algumas diferenças de redacção, ambas repetem a ideia de precaução subjacente ao artigo 15.º da Declaração do Rio: “quando haja ameaças de danos graves ou irreversíveis, a falta de certeza científica não deve ser utilizada para justificar o adiamento da tomada de tais medidas” (n.º 3 do art. 3.º da CQAC); “quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve alegar-se a ausência de uma certeza científica completa como razão para adiar a tomada de medidas para evitar ou minimizar essa ameaça” (preâmbulo da CDB).

Também assume particular relevo o Decreto-Lei n.º 59/97 de 31 de Outubro que aprovou, para ratificação, a Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste. Esta convenção – Convenção OSPAR – fundiu as convenções de Oslo e de Paris numa só, uma vez que estas nem regulavam todas as fontes de poluição do meio marinho nem consideravam formalmente o princípio da precaução. Este diploma, por via da recepção automática de direito internacional convencional, introduziu na ordem interna uma concepção de precaução mais lata que a resultante da Declaração do Rio: as partes aplicam o princípio da precaução “segundo o qual, medidas de prevenção devem ser tomadas quando houver motivos razoáveis para inquietar-se com o facto de que as substâncias ou a energia introduzida no meio marinho possam trazer riscos para a saúde do homem, prejudicar os recursos biológicos e os ecossistemas marinhos, mesmo se não existirem provas concludentes a partir de um relatório de causalidade entre as contribuições e os efeitos”.

Ainda no âmbito da recepção do conceito da precaução por via de instrumentos internacionais, há a assinalar o DL n.º 15/2004 de 3 de Junho que aprovou a Convenção sobre Poluentes Orgânicos Persistentes de 22 de Maio de 2001. Esta convenção declara expressamente que a precaução está subjacente às preocupações de todos as partes e que ela está bem manifesta através da remissão que faz para a noção constante do artigo 15.º da Declaração do Rio.

O acolhimento do princípio da precaução por via da transposição das diretivas comunitárias deu-se com o DL n.º 194/00, de 21 de Agosto, que transpôs a Directiva n.º 96/61/CE de 24 de Setembro, sobre a prevenção e controlo integrado da poluição. O n.º 1 do artigo 9.º desse diploma fazia menção expressa à precaução nos seguintes termos: “na determinação das melhores técnicas disponíveis devem ser tomados em consideração os critérios constantes do anexo IV ao presente diploma, do qual faz parte integrante, tendo em conta os custos e benefícios que podem resultar de uma acção e os princípios da precaução e da prevenção”. Actualmente esta norma, com ligeiras alterações, corresponde ao artigo 7.º do DL n.º 173/2008 de 2 de Agosto, o qual, em virtude da Directiva 2008/1/CE de 1 de Janeiro, procedeu à revogação daquele decreto-lei.

A doutrina portuguesa sobre esta matéria não vai no mesmo sentido, sobretudo no que se refere à autonomia do princípio da precaução relativamente à prevenção. Antes mesmo da consagração formal e expressa do princípio da precaução, alguma doutrina já defendia a sua vigência no direito interno através de uma interpretação conjugada das normas constitucionais e legais relativas ao ambiente.

Ana Gouveia Freitas Martins, analisando as normas constitucionais, conclui que “a omissão de uma referência constitucional expressa ao princípio da precaução não implica, de modo algum, a exclusão deste princípio do ordenamento jurídico vigente nem, tão-pouco, o afasta do âmbito de protecção das normas constitucionais”¹⁴.

Carla Amado Gomes e Vasco Pereira da Silva discordam da existência da precaução como um princípio autónomo do princípio da prevenção, quando se entenda este em termos amplos que englobe também os riscos incertos. Diz aquela que “a precaução é uma ideia irrealista e perigosa, e não incorpora, nem no ordenamento internacional, nem no ordenamento comunitário, nem, finalmente, no ordenamento português, qualquer princípio”; por isso, “o princípio a adoptar deve continuar a ser o da prevenção, alargada a riscos, cuja utilização, por força da penetração de graus crescentes de incerteza, se encontra internamente limitada pelo princípio da proporcionalidade”; a fluidez do princípio e as resistências jurisprudenciais e de uma parte da doutrina levam à “conclusão de que a noção de prevenção, extensivamente interpretada que, nos parâmetros da proporcionalidade, há-de continuar a servir de fundamento à construção de base habilitante de ingerência administrativa no domínio da protecção ambiental e de criação de concretos deveres de preservação do ambiente”¹⁵. Da mesma escola, Vasco Pereira da Silva defende que “preferível à

14 Cf. Gouveia e Martins 2002.

15 Cf. Gomes, 2007, pp. 361, 417 e 419. No mesmo raciocínio os estudos de Gomes, 2000 e 2001.

separação entre prevenção e precaução como princípios autónomos é a construção de uma noção ampla de prevenção adequada a resolver problemas com que se defronta o jurista do ambiente”¹⁶.

A verdade é que esta doutrina não tem tido aceitação do legislador português, que faz a distinção entre prevenção e precaução em diplomas importantes para o ambiente. Nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei da Água - Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro - dá-se as seguintes noções: princípio da precaução “nos termos do qual as medidas destinadas a evitar o impacte negativo de uma acção sobre o ambiente devem ser adoptadas, mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles”; princípio da prevenção, “por força do qual as acções com efeitos negativos no ambiente devem ser consideradas de forma antecipada de forma a eliminar as próprias causas de alteração do ambiente ou reduzir os seus impactes quando tal não seja possível”. E no artigo 4.º do regime jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade - DL n.º 142/2008 de 24 de Julho -, para além dos princípios gerais da Lei de Base do Ambiente, entre eles o da prevenção prevê-se que a “execução da política e das acções de conservação da natureza e da biodiversidade deve observar” o princípio da precaução “nos termos do qual as medidas destinadas a evitar o impacto negativo de uma acção sobre a conservação da natureza e a biodiversidade devem ser adoptadas mesmo na ausência de certeza científica da existência de uma relação causa-efeito entre eles”.

Em face destas normas, parece indiscutível a relevância autónoma do princípio da precaução vinculativo dos poderes públicos na resposta a dar a situações de incerteza científica sobre riscos ambientais. A posição dos dois últimos autores é muito marcada pelo receio de uma concepção absolutista de precaução que implicasse sempre a obtenção do risco zero. Mas, como vimos, esse sentido maximalista de precaução é de rejeitar, fazendo intervir sempre na sua aplicação um conjunto de princípios moderadores que garantam um equilíbrio correcto entre a liberdade e a segurança.

Prevenção e precaução não são princípios equivalentes, pois tratam de riscos de natureza diferente: enquanto a prevenção actua sobre a certeza científica, isto é, perante riscos comprováveis e prováveis, com o objectivo de os evitar antes de os reparar ou mitigar, fazendo-se uso do conhecimento das consequências das acções, a precaução opera com e sobre a incerteza, em face de riscos potenciais, desconhecidos e incertos, fazendo-se uso das intuições. Se o risco é conhecido e identificado através de prévia experiência, como, por exemplo, a contaminação

16 Cf. Silva 2005, p. 67.

nuclear em consequência de acidentes em centrais nucleares (*vg.* o caso de Chernobyl), actua-se com prevenção; se o risco é desconhecido ou incerto, porque a ciência não o consegue identificar, como, por exemplo, a gestão de resíduos radioactivos, actua-se com precaução.

Status Jurídico-Político do Princípio da Precaução

Do ponto de vista teórico, e em conformidade com os três sentidos de precaução que acima referimos, podemos distinguir três diferentes conteúdos, interpretações ou definições do princípio da precaução.

Uma posição maximalista, também denominada fundamentalista, “integrata” ou radical, caracterizada pela especial sensibilidade aos perigos que ameaçam o meio ambiente, a saúde ou outros bens humanos, e que defende uma política de risco zero. Nesta interpretação, o princípio da precaução comporta três importantes efeitos:

- a) abstenção ou moratória para tudo o que seja potencialmente danoso até que esteja garantida a inocuidade;
- b) inversão do ónus da prova da inocuidade, o qual passa a pertencer a quem pretende levar a efeito o evento potencialmente lesivo;
- c) adopção da decisão baseada na hipótese do pior cenário possível.

A posição minimalista, também chamada conservadora, que admite a assunção de riscos apenas dentro de certos limites ou níveis, isto é, restringe a aplicação do princípio aos riscos prováveis e de consequências graves e irreversíveis. Nesta interpretação, o princípio da precaução tem a seguintes implicações:

- a) aplicação condicionada ao uso de critérios técnicos (critério BAT – *best available technology*), de critérios económicos (critério dos custos e benefícios e critério NEEC – *not entailing excessive cost*) ou uma mistura dos dois (BATNEEC);
- b) rejeição da inversão do ónus da prova, por ser injusta e contrária ao progresso;
- c) adopção da decisão num contexto de avaliação e gestão de riscos.

A posição intermédia, que se situa num ponto de equilíbrio entre os extremos que marcam as duas anteriores, e segundo a qual o princípio da precaução só é activado perante riscos sérios e significativos, sustentados em hipótese científica credível, liberta de temores irracionais, e que conte com o apoio de uma parte importante

da comunidade científica, que não tem que ser necessariamente maioritária. Nesta interpretação, o princípio da precaução postula o seguinte:

- a) aplicação que combina medidas abstencionistas (moratórias conjunturais) com medidas positivas (mais investigação, mais estudos, organismos de vigilância e acompanhamento);
- b) repartição do ónus da prova segundo critérios de oportunidade, entre quem propõe certas inovações e quem se mostra contrário,
- c) adopção de decisões que ponderem, além dos custos económicos, critérios sociais, culturais, éticos e políticos.

A concepção maximalista, com os critérios do risco zero, da inversão do ónus da prova e do pior cenário possível, é indefensável na teoria e na prática. Ela renuncia às vantagens dos avanços tecnológicos, pois não há progresso sem encarar algum risco, gera custos dificilmente suportáveis, que podem privilegiar riscos vagos, por vezes excessivamente mediatizados, relativamente aos riscos concretos. Não se pode cair na tentação de considerar todo e qualquer risco como se fosse uma catástrofe. Como diz Oliver Godard “se a abordagem apocalíptica inspirasse realmente a gestão pública dos riscos e o comportamento de todos os agentes económicos, absorveria o conjunto dos recursos disponíveis e colocaria em crise sistemas económicos e sistemas políticos”¹⁷.

A concepção minimalista, ao incidir apenas sobre eventos prováveis geradores de danos graves e irreversíveis, pouco avança relativamente ao princípio clássico da prevenção. Com efeito, se num contexto de incerteza, há grande probabilidade de danos graves, então impõe-se a prática de medidas preventivas que o evitem e, neste caso, a precaução não tinha autonomia relativamente à prevenção.

Somente a concepção intermédia pode conduzir a uma abordagem razoável e consensual do princípio da precaução. Nesta concepção, mais do que inacção ou abstenção, o princípio é concebido como princípio de acção, de “vigilância activa”, como diz Kourilsky e Viney (2000, 18), traduzindo-se na exigência de tomar antecipadamente em consideração os riscos potenciais. A decisão precaucionista deve fundamentar-se na proporcionalidade da medida em função da gravidade dos riscos, das vantagens às quais deveria renunciar, do nível de protecção desejado, e na gradação das medidas a tomar, tais como acções de alerta, de vigilância, de perícia, de informação, medidas provisórias ou permanentes.

17 Cf. Godard, 2003, pp. 1245-1276.

Partindo desta concepção, pode-se descortinar um conjunto de elementos estruturais que convoquem a aplicação do princípio em situações similares e que, desse modo, lhe possam conferir força vinculante.

Em primeiro lugar, o princípio da precaução baseia-se na falta de certeza científica do risco ecológico. Deste modo, se há probabilidade de ocorrência do risco, então não deve aplicar-se o princípio da precaução, mas o da prevenção.

Em segundo lugar, a precaução deve limitar-se a um determinado tipo de riscos, designadamente os graves, irreversíveis, sérios e significativos e não a quaisquer riscos.

Em terceiro lugar, exige-se um modelo antecipativo que pondere os interesses em jogo, ou seja, que se actue através de medidas de precaução, mas em função dos custos e conforme as capacidades. Neste aspecto, deverá haver uma combinação de diferentes custos, os quais deverão ser utilizados de modo progressivo em atenção à gravidade do risco ou do dano e sobre a base dos melhores conhecimentos disponíveis do problema. Em consequência, a gravidade do risco, particularmente o dano ambiental irreversível ou sério, poderia justificar a adopção de medidas mais estritas, as quais podem implicar inclusive a paralisação ou não autorização de determinada actividade.

Por último, o princípio da precaução deve ter uma dimensão intemporal, no sentido de que a sua dimensão vai mais além do que os problemas associados aos riscos a curto ou médio prazo, posto que se referem também a riscos de longo prazo, os quais poderiam, inclusive, afectar o bem-estar das gerações futuras.

Havendo possibilidade de identificar os elementos essenciais do princípio da precaução, e estando inscrito em instrumentos jurídicos, não é apenas um princípio político ou económico, mas sim um princípio jurídico vinculante.

Operatividade do Princípio da Precaução

No âmbito da Estratégia Nacional para os Assuntos do Mar, e para os seus efeitos, a afirmação do princípio da precaução tem como principais consequências a exigência de protecção do meio marinho, especialmente da diversidade biológica, a conservação, gestão e exploração sustentáveis dos recursos marinhos e a monitorização ambiental.

Na verdade, a ideia de precaução implica a necessidade de se adoptar, em face de riscos potenciais sérios e significativos, medidas eficazes para evitar a degradação do meio oceânico. Para se conseguir tal objectivo, as actividades com impacto no meio marinho não podem deixar de ser enquadradas por análise de risco ambiental;

o uso do mar não pode deixar de ser objecto de processos de avaliação, em especial no que respeita à preservação e recuperação, *in situ*, dos ecossistemas e habitats naturais; no plano dos recursos marinhos, é exigível que se adoptem medidas concretas que reflectam a capacidade regeneradora dos recursos; é também indispensável a monitorização ambiental para aumentar o conhecimento científico do funcionamento dos ecossistemas e das alterações ambientais, assim como para a detecção dos sinais de perigo para o meio marinho, o que é fundamental a todo o processo de decisão sobre assuntos do mar. O princípio da precaução, que teve precisamente a sua génese a propósito dos problemas da poluição marinha, indica uma direcção no modo como se deve actuar com vista à protecção do meio marinho.

Ora, o regime geral de protecção dos recursos vivos (flora e fauna marinhas) e dos recursos não vivos marinhos (minerais e água), está estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982 (Convenção de Montego Bay), em cujas normas se encontram os poderes e deveres que os Estados dispõem para preservar e proteger o meio marinho. É no exercício desses poderes e deveres que a precaução surge como um princípio autónomo legitimador de programas e medidas num quadro de incerteza sobre a probabilidade de ocorrência de um fenómeno e sobre o seu potencial lesivo. Havendo suspeita de que substâncias introduzidas, directa ou indirectamente, no meio marinho possam causar riscos para a saúde do homem, serem nocivas para os recursos biológicos e para os ecossistemas marinhos, prejudiciais para os valores de recreio ou constituírem obstáculo a outras utilizações legítimas do mar, mesmo que não haja provas concludentes de uma relação de causalidade ente esses motivos e os efeitos, então os poderes públicos ficam habilitados a tomar, com carácter provisório, medidas de excepção que evitem ou minimizem aqueles riscos.

O que há de mais característico na aplicação do princípio da precaução, e que realmente constituiu uma novidade, é a sua compreensão como princípio autónomo capaz de actuar por si mesmo e não dissolvido num sistema de normas que se inspire ou incorpore a mesma ideia. Não há dúvida que a legislação ambiental (ou de segurança industrial, alimentar, etc.) e a acção dos poderes públicos que lhe dê execução está inspirada numa ética de cautela. Todo o direito do ambiente está de uma maneira ou de outra inspirado na ideia genérica de precaução e cautela: do ponto de vista material, a legislação ambiental visa regular a “utilização prudente e racional dos recursos naturais” (n.º 1 do art. 174.º do Tratado do Roma) para evitar, atenuar ou eliminar riscos sérios para o meio ambiente; e também a actividade administrativa que execute essa legislação está impregnada pela ideia de prudência e cautela. Só que nesta situação, o que é relevante em primeira linha é

a legislação em si mesma, as opções que se adoptam nas determinações concretas das suas normas, e não tanto as ideias e princípios que a inspiram que apenas servem de auxiliar de interpretação ou elemento de integração. Mas a novidade que o princípio da precaução veio trazer, numa acepção substantiva e autónoma, é a de legitimar directamente a adopção de medidas que, relativamente ao regime jurídico normalmente aplicável, se apresentam como excepcionais.

Nesta acepção restrita, tem que se reconhecer que a natural fluidez e flexibilidade do princípio não deixa de levantar certas interrogações a quem tem o dever de o aplicar. Como princípio autónomo dirigido directamente aos poderes públicos, especialmente os que exercem a actividade administrativa, pergunta-se se ele é suficientemente preciso para que se possam deduzir obrigações jurídicas ou se reclama a adopção de regras mais precisas; se a adopção de uma medida de precaução exige um mínimo de prova indiciária do risco pressentido ou está liberta de todo e qualquer elemento de prova; se a forma de aplicação reveste a forma de autorização, proibição, moratória, controlo, vigilância, etc. se a medida de precaução é definitiva ou provisória.

Para responder a este tipo de dúvidas devemos equacionar que a implementação do princípio da precaução está dependente da verificação de certas condições ou pressupostos, que implicam necessariamente a tomada de medidas concretas, e que a decisão precaucionista está internamente limitada por certos princípios.

As dificuldades que os órgãos decisores encontram na aplicação do princípio da precaução, dado o imperativo de se encontrar o “equilíbrio correcto” entre, por um lado, as liberdades e os direitos dos indivíduos, das empresas e das organizações e, por outro, a necessidade de reduzir ou eliminar os riscos de efeitos nocivos para o ambiente ou saúde, levou a UE, através da Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução acima referida, a procurar estabelecer um “entendimento comum” dos factores que conduzem ao recurso ao princípio da precaução bem como a sua posição na tomada de decisões e estabelecer directrizes para a sua aplicação em princípios razoáveis e coerentes.

A Estratégia Nacional para os Assuntos do Mar, ao remeter expressamente para esse entendimento comum, assume as orientações procedimentais e materiais nele contidas, pese embora elas se destinem a informar o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados membros da forma como a Comissão aplica ou pretende aplicar o princípio da precaução.

Conclusões

O mar é um dos mais fortes elementos constitutivos da nossa identidade nacional, tendo sido, ao longo dos tempos, substrato importante da realidade política, económica, social e, principalmente, da realidade cultural.

A Estratégia Nacional para os Assuntos do Mar tem por principal missão valorizar e projectar no futuro a ligação ancestral que Portugal mantém com o oceano e que se encontra profundamente reflectida na nossa história e enraizada na nossa cultura.

O desígnio oceânico de Portugal, preconizado pela Estratégia, promove a utilização sustentável do mar e a conservação dos ecossistemas marinhos e reflecte a necessidade de se conciliar as exigências, por vezes contraditórias, da protecção e da exploração do meio marinho.

O ambiente marinho está sujeito a inúmeros riscos e ameaças, nomeadamente à perda ou degradação da biodiversidade, às alterações da sua estrutura, à perda de habitats, à contaminação por substâncias perigosas, à exploração excessiva dos recursos, a eventuais efeitos futuros da mudança climática, etc. Se o mar não for preservado, o seu capital ecológico irá desaparecendo gradualmente, ficando comprometida a sua utilização pelas gerações futuras.

A protecção do meio marinho contra todos os riscos e ameaças que diariamente impendem sobre o mar é uma condição essencial ao crescimento económico, pois, a promoção da saúde e do bom funcionamento dos ecossistemas marinhos irá reforçar o seu valor intrínseco e contribuir significativamente para o desenvolvimento sustentável.

A estratégia de protecção e conservação do meio marinho, capaz de garantir um crescimento económico sustentado, tem que estar alicerçada no princípio da precaução. Como adverte Eduardo Lourenço, “o nosso problema actual é o de gerir com o máximo de prudência e ciência, o imemorial tesouro inesgotável que o mar representou para a Humanidade durante milénios”¹⁸.

A consagração do princípio da precaução representa a adopção de uma nova postura em relação à degradação do meio ambiente: a precaução exige que sejam tomadas, por parte dos poderes públicos como também por parte da sociedade em geral, medidas ambientais que, num primeiro momento, impeçam o início da ocorrência de actividades potencialmente lesivas do meio ambiente.

Na actual sociedade que se tornou, sob muitos aspectos, “sociedade de risco”, o princípio da precaução exerce um papel emblemático. De facto, a sociedade

18 Cf. Lourenço, 2006 p. 99 e ss.

tecnológica actual gera riscos irreversíveis em série, cujos efeitos não estão delimitados no espaço e no tempo. A adopção de medidas de antecipação desses riscos afigura-se um imperativo moral e ecológico. A precaução actua no presente para não se lamentar o futuro: não só está presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das acções ou omissões humanas, como actuar para a prevenção oportuna desse prejuízo.

No espaço de uma década, o princípio da precaução atingiu uma posição central no direito internacional do ambiente. Pode dizer-se que o *status* legal do princípio tem vindo a evoluir, havendo já suficientes demonstrações estatais que permitem afirmá-lo como um princípio de direito internacional consuetudinário, com o sentido ditado pelo artigo 15.º da Declaração do Rio.

A nossa proposta é no sentido da adopção de uma concepção moderada do princípio da precaução que harmonize correctamente os valores da liberdade e da segurança. Se o princípio não deve submeter-se ao fantasma securitário, perseguindo o risco zero, seria irresponsável, por outro lado, adoptar uma atitude de indiferença aos riscos incertos.

Rejeita-se assim uma concepção maximalista que o identifica com uma política de risco zero, assim como uma concepção minimalista que o active apenas perante riscos de alta probabilidade com danos irreversíveis, e defende-se a activação do princípio da precaução perante riscos significativos para o ambiente marinho, sustentados em teorias científicas credíveis.

As decisões em situação de incerteza sobre os riscos ecológicos devem ser tomadas no âmbito de um procedimento de avaliação ambiental, com observância dos princípios da proporcionalidade, não discriminação e coerência e com análise de custos/benefícios e da evolução científica do risco.

A emergência do princípio da precaução modificou definitivamente a face da política do ambiente. É pacífico o entendimento de que o princípio constitui o principal orientador das políticas ambientais, além de ser a base para a estruturação do direito ambiental. Face à persistente “crise ambiental”, prevenir a degradação do meio ambiente passou a ser preocupação constante de todos aqueles que buscam melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

Bibliografia

Attfeld, Robin, 1994. “The Precautionary Principle and Moral Values”, in O’Riordan, Timothy; Cameron, James, *Interpreting the Precautionary Principle*, London: FIELD e Earthscan.

- Ayda, Dimitry Berberoff, 2004. "Incertidumbre Científica y Riesgo: Cinco Ideas-Fuerza a Propósito del Principio de Precaución", in *Manuales de Formación Continuada*, 26, s/l: Consejo General del Poder Judicial.
- Beck, Ulrich, 1998. "Risk Society and the Provident State in Risk", in Lash, Scott M.; Szerszynski, Bronislaw; Wynne, Brian (Eds.), *Environment and Modernity - Towards a New Ecology*, London: SAGE Publications.
- Boutonnet, Mathild; Guégan, Anne, 2000. "Historique du Principe de Précaution", in Kourilsky, Philippe; Viney, Geneviève, *Le principe de Précaution*, Paris: Editions Odile Jacob.
- Cameron, J., 2001. "The Precautionary Principle in International Law", in O'Riordan, Timothy; Cameron, James; Jordan, A. (org.), *Reinterpreting the Precautionary Principle*, Londres: Cameron and May.
- Canotilho, J. J. Gomes, 1990/91. "Introdução ao Direito do Ambiente e Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente", in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, n.ºs 3794 e n.º 3799.
- Canotilho, J. J. Gomes, 1998. *Introdução ao Direito do Ambiente*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Casadevante, C. Fernandez de, 1991. *La Protección del Médio Ambiente en Derecho Internacional, Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Ewald, François, 1996. *Histoire de L'État Providence*, Paris: Grasset.
- Ewald, François, 2008. "Philosophie Politique du Principe de Précaution", in Ewald, François; Gollier, Christian; Sadeleer, Nicoles de, *Le Principe de Précaution*, Paris: PUF.
- Freestone, David, 2004. "Implementando Cautelosamente o Princípio da Precaução. A Abordagem Precautória no Acordo das Nações Unidas sobre a Conservação e o Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios", in Varella, Marcelo Dias; Platiau, Ana Flávia (coord.), *Princípio da Precaução*, Belo Horizonte: ESMPU/Del Rey.
- Garcia, Maria da Gloria, 2007. *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Lisboa: Almedina.
- Gerónimo, Helena, 2006. "A Peritagem Científica Perante o Risco e as Incertezas" in *Análise Social*, vol. XLI (181).

- Godard, Olivier, 2001. "Le principe de précaution entre débats e gestion des crises", in *Cahier de Recherche 2001-010*, Paris: Laboratoire d'Econométrie de l'École Polytechnique.
- Godard, Olivier, 2001a. "Le Principe de Précaution Face au Dilemme de la Traduction Juridique des Demandés Sociales – Leçons de Méthode Tirées de l’Affaire de la Vache Folle", in *Cahier de Recherche 2001-009*, Paris: Laboratoire d'Econométrie de l'École Polytechnique.
- Godard, Olivier, 2003. "Le Principe de Précaution, Norme de l’Action Publique, ou la Proportionnalité en Question", in *Revue Economique*, vol. 54 (issue 6).
- Godard, Olivier, s.d. "Le Principe de Précaution, une Nouvelle Logique de l’Action entre Science et Démocratie", in *Cahier de Recherche n° 256*, Paris: Laboratoire d'Econométrie de l'École Polytechnique,
- Gomes, Carla Amado, 2000. *Prevenção à Prova no Direito do Ambiente*, Coimbra Editora.
- Gomes, Carla Amado, 2001. "Dar o Duvidoso pelo (In)certo? Reflexões sobre o 'Princípio da Precaução'", in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n° 15/16, Lisboa: Almedina.
- Gomes, Carla Amado, 2005. "A Protecção Internacional do Ambiente na Convenção de Montego Bay", in *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Gomes, Carla Amado, 2007. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*, Coimbra: Coimbra Editora.
- Gómez, Eva Maria Vázquez, 2003. "El principio de Precaución en el Derecho Internacional de la Pesca y su Recepción en el Derecho Comunitario Europeo", in *Noticias da la Unión Europea*, n° 227.
- Gouveia, Ana; Martins, Freitas, 2002. *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Haigh, Nigel, 1994. "The Introduction of the Precautionary Principle into the UK", in O’Riordan, Timothy; Cameron, James, *Interpreting the Precautionary Principle*, London: FIELD e Earthscan.
- Hermitte, Marie-Angèle; David, Virginie, 2004. "Avaliação dos Riscos e Princípio da Precaução", in Varella, Marcelo Dias; Platiau, Ana Flávia (coord.), *Princípio da Precaução*, Belo Horizonte: ESMPU/Del Rey.

- Jonas, Hans, 1990. *Le Principe Responsabilité*, Paris: Les Editions du Cerf.
- Kourilsky, Philippe; Viney, Geneviève, 2000. *Le Principe de Précaution*, Paris: Editions Odile Jacob.
- Lourenço, Eduardo, 2006. "A Dimensão Marítima da Construção Europeia: Portugal sem Mar" in *Europa Novas Fronteiras*, nº 19, Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD).
- Martin-Bidou, Pascale, 1999. "Le Principe de Précaution en Droit International de l'Environnement", in *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 103, nº 3, Paris: Editions A. Pedone.
- Martins, Hermínio, 1998. "Risco, Incerteza e Escatologia: Reflexos sobre o *Experimentum Mundi* Tecnológico em Curso", in *Episteme - Revista Multidisciplinar da Universidade Técnica de Lisboa*, I, nº2.
- Pieterman, R.; Hanekamp, J. C, 2001. *The Cautious Society? An Essay on the Rise of the Precautionary Culture. The Precautionary Principle or Striving for Ignorance*, HAN.
- Ricoeur, Paul, 1995. *Le Juste*, Paris: Éditions Esprit, Série Philosophie.
- Riechmann, Jorge 2002. "Introducción: uno Principio para Reorientar las Relaciones de la Humanidade com la Biosfera", in Riechmann, Jorge; Tickner, Joel (coords.), *El Principio de Precaución*, Barcelona: Icaria Editorial.
- Rowe, William D., 1992. "Risk Analysis: A Tool for Policy Decisions", in Waterstone, Marvin (ed.), *Risk and Society: the Interaction of Science, Technology and Public Policy*, s.l.: Kluwer Academic Publishers.
- Ruiz-Fabri, Hélène, 2004. "A Adoção do Princípio da Precaução pela OMC", in Varella, Marcelo Dias; Platiau, Ana Flávia (coord.), *Princípio da Precaução*, Belo Horizonte: ESMPU/Del Rey.
- Sadeleer, Nicolás de, 1999. *Les Principes du Pollueur-Payeur, de Prévention et de Précaution. Essai sur la Genèse et la Portée Juridique de quelques Principes du Droit de l'Environnement*, Bruxelles: Bruylant.
- Sadeleer, Nicolás de, 2000. "Reflexiones sobre el Estatuto Jurídico del Principio de Precaución", in *Revista de Derecho Ambiental*, nº 25.
- Sadeleer, Nicolás de, 2001. "Le Statut du Principe de Précaution en Droit International", in Pâques, Michel; Faure, Michael, *La Protection de l'Environnement au Coeur du Système Juridique International et du Droit Interne. Acteurs, Valeurs et Efficacité*, Bruxelles: Bruylant.

- Sands, Philippe, 2004. "O Princípio da Precaução", in Varella, Marcelo Dias; Platiau, Ana Flávia (coord.), *Princípio da Precaução*, Belo Horizonte: ESMPU/Del Rey.
- Santos, Filipe Duarte, 2007. *Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*, Lisboa: Gradiva.
- Saraiva, Rute, *Direito Internacional do Desenvolvimento Sustentado*, in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor André Gonçalves Pereira, Coimbra: Coimbra Editora.
- Schlegel, Jean-Louis; Bourg, Dominique, 2001. *Parer aux Risques de Demain. Le Principe de Précaution*, Paris: Seuil.
- Shrader-Frechette, K. S., 1991. *Risk and Rationality: Philosophical Foundations for Populist Reforms*. Berkley: University of California Press.
- Silva, Vasco Pereira da, 2005. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*, Coimbra: Almedina.
- Torre, Ramon Ramos, 2002. "El Retorno de Casandra: Modernización Ecológica, Precaución e Incertidumbre"; in Blanco, J. M. Garcia; Navarro Sustela P. (eds.) *Más Allá de la Modernidad? Las Dimensiones de la Información, la Comunicación y sus Nuevas Tecnologías*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vaqué, González Luis, 1999. "La aplicación del principio de 'precaución' en la legislación alimentaria: una nueva frontera de la protección del consumidor?" in *Estudios sobre Consumo*, nº 50, Madrid: Instituto Nacional del Consumo.
- Wynne, Brian, s.d. "Incertidumbre y Aprendizaje Ambiental: Reconcebir a la Ciência y la Política un Paradigma Preventivo", in Garcia, González; Cerezo, M. López; Luján J. A; L. Jose, (eds.), *Ciência, Tecnologia y Sociedad*, Barcelona: Ariel.

Contributo de Angola para a Segurança Energética Chinesa

Carla Fernandes

Licenciada em História e Mestre em Estudos Chineses. Doutoranda em Relações Internacionais na FCSH e docente no Departamento de Estudos Políticos da FCSH da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

A República Popular da China é o segundo maior consumidor e importador de petróleo, depois dos EUA. Segundo a Agência Internacional de Energia, em 2030, ultrapassará os Estados Unidos e passará a ser o maior consumidor mundial. O presente artigo analisa o papel de Angola na estratégia da liderança chinesa em busca de uma maior segurança energética.

Abstract

Angola's Contribution to China's Energy Security

The People's Republic of China is the world's second largest oil consumer and importer. The U.S. International Energy Agency predicts that by 2030, China will surpass the United States and will become the world's largest oil consumer. This article analyzes Angola's role in the strategy adopted by the Chinese leaders and China's quest for a greater energy security.

Da Auto-suficiência à Contínua Dependência

A República Popular da China (RPC) emergiu de uma guerra civil em 1949 com a ambição de uma rápida modernização e industrialização, mas com uma base produtiva de petróleo muito pequena. Até meados da década de 60 do século XX, pertencia ao grupo de países importadores de petróleo, e foi só com a descoberta dos campos de petróleo no nordeste chinês, que passou a ser auto-suficiente energeticamente e a exportar posteriormente pequenas quantidades de petróleo para países vizinhos.

O apoio e a assistência técnica da União Soviética foram importantes para o desenvolvimento do sector energético nos anos 50 do século XX. Com a cisão sino-soviética em 1960, a China viu-se não só sem o apoio dos especialistas soviéticos mas também sem o fornecimento de 50% de petróleo importado da União Soviética. Perante uma situação de crise de abastecimento aliada às consequências económicas graves do “Grande Passo em Frente”, a “auto-suficiência” (*zili gengsheng*) passou a ser o principal objectivo da política energética chinesa. No entanto, com a maturidade dos poços supra referidos, que forneciam metade do petróleo consumido no país, a não descoberta de fontes de substituição internas e o aumento de consumo de energia a partir da liberalização da economia dos anos 80 do século XX, a questão da segurança energética começou a emergir como uma preocupação para os líderes chineses.

Em 1993, a China passou a ser um país importador de petróleo. No início, as quantidades importadas eram pequenas, o mercado internacional de petróleo tinha amplos fornecimentos, a preços estáveis e baixos, não apresentando uma grande ameaça para a segurança energética chinesa. Contudo, depois do 11 de Setembro de 2001 e com o início da Guerra do Iraque, a fonte mais importante de importação de petróleo chinesa – o Médio Oriente –, começou a ser percebida como insegura. Por seu turno, aumentou drasticamente a procura doméstica de energia, incluindo o petróleo. Em 2003, a China ultrapassa o Japão e passa a ser o segundo maior consumidor de petróleo mundial, a seguir aos EUA.

O consumo de petróleo não é acompanhado ao mesmo ritmo pela produção interna. Este contínuo aumento do consumo deve-se ao aumento do sector de transportes, do número de veículos privados e à crescente urbanização. Entre 1990 e 2007, a população urbana da China duplicou, passando de 300 para 600 milhões, e o número de passageiros por carro aumentou de 1.6 para 43.58 milhões. A taxa de urbanização na China cresceu de 20% em 1980 para 45% em 2008, projectando-se que em 2030 a população urbana atinja os 900 milhões de habitantes (Xiaoyu Yan, 2010, p. 655).

Segundo dados da Agência Internacional da Energia, o consumo de petróleo na China irá aumentar de 7.8 milhões de barris por dia (mb/d) em 2008 para 16.3 mb/d em 2030, enquanto a produção doméstica de petróleo na China irá diminuir de 4.0 mb/d em 2008 para 3.2 mb/d em 2030 (EIA, 2009; IEA, 2009, p. 81). Como resultado, as necessidades de importação do país irão aumentar e a taxa de dependência de importação passará de 52% em 2008 para 80% em 2030 (*Ibidem*, pp. 81 e 84).

Em Junho de 2010, a Agência Internacional de Energia de Paris apresentou um relatório, no qual era defendido que a China tinha sido o maior consumidor de energia do mundo em 2009, ultrapassando os Estados Unidos. Segundo a mesma fonte, consumiu 2,252 mil milhões de toneladas métricas de equivalente de petróleo (TPE) em 2009, na forma de crude, carvão, gás natural, energia nuclear e fontes renováveis, ou seja, cerca de 4% mais que os Estados Unidos (Swartz, 2010). Embora o governo chinês tenha discordado dos dados apresentados pela AIE, o consumo de energia na China irá continuar a aumentar, significando que assegurar fontes de energia para o próximo, médio e longo prazo, é um dos maiores desafios que os líderes chineses enfrentam.

A Segurança Energética Chinesa e a Segurança Nacional

A crescente dependência das importações de petróleo criou um sentimento de insegurança energética para Pequim. Os riscos e ameaças associados a essa dependência, como uma eventual escassez da oferta ou o aumento acentuado nos preços do petróleo, são questões de grande preocupação para o governo.

Como referem Stein Tønnesson e Åshild Kolås (2006, p. 19), os líderes políticos chineses têm três grandes preocupações: a primeira, a possibilidade de rupturas bruscas na oferta de petróleo para o mercado global poder provocar uma grave escassez de energia e picos nos preços, afectando negativamente a economia Chinesa; a segunda, a possibilidade da China ser afectada por interrupções do fluxo energético provenientes de regiões exportadoras instáveis, como o Golfo Pérsico, a Ásia Central e África; e a terceira e última, o Japão e os EUA poderem tentar negar o fornecimento vital de petróleo à China devido a um possível confronto por Taiwan.

A possibilidade da China ser afectada por interrupções do fluxo energético prende-se com o facto das importações de petróleo estarem concentradas num número de países localizados em zonas instáveis e volúveis. Desde 1993, o Médio Oriente é a principal região para fornecimento de petróleo, enquanto a África Ocidental tem vindo gradualmente a tornar-se a segunda maior região. Em 2009,

50% das importações de petróleo eram provenientes do Médio Oriente e 30% de África (EIA, 2010). Embora Pequim mantenha boas relações com quase todos os países exportadores, essas duas regiões foram e são sujeitas a conflitos e guerras, o que levanta a questão sobre a confiança do fornecimento do petróleo.

Por outro lado, a insegurança do fornecimento está também envolta na questão do transporte de petróleo, nomeadamente, a rota do transporte e a forma como é transportado. Segundo Bo Kong (2005, p. 25), 93% das importações de petróleo da China são transportadas por mar, das quais 90% é transportada por petroleiros internacionais. No total 80% das importações passam pelo Estreito de Malaca. Estes dados sublinham a vulnerabilidade das importações de energia por via marítima, caracterizada pela excessiva dependência do transporte marítimo das importações e pelo facto do transporte internacional dessas mesmas importações implicar a passagem pelo Estreito de Malaca.

As ameaças e os riscos que podem advir da passagem por este Estreito elevam a vulnerabilidade energética da China. Em Novembro de 2003, o presidente chinês Hu Jintao ao comentar o problema do “dilema de Malaca” declarou que certas grandes potências podem empenhar-se em controlar o estreito, e apelou para a adopção de novas estratégias para mitigar esta vulnerabilidade (Storey, 2006, p. 4). Os Estados Unidos dominam estrategicamente o Golfo Pérsico e controlam as linhas de comunicação marítima do petróleo importado para a China. Embora um bloqueio de petróleo pelos EUA seja improvável, bloquear efectivamente o Estreito de Malaca seria impossível sem cortar também o transporte de petróleo para o Japão e para a Coreia do Sul. Esta possibilidade é apresentada como uma ameaça à segurança energética chinesa (Tunsjø, 2009, Kennedy, 2010). Como refere Jiang Shiliang “quem controla os mares, controla o mundo (...) o comando das comunicações sobre o mar é vital para o futuro e o destino da nação (...) é extremamente arriscado para uma grande potência como a China tornar-se excessivamente dependente das importações estrangeiras, sem protecção adequada” (Blumenthal, s.d). Neste sentido, alguns analistas chineses, veja-se por exemplo Zhang Wenmu em 2006, defendem que para proteger os transportes de petróleo e de outras matérias-primas é necessário que a China desenvolva programas de modernização aérea e naval, assim como uma frota marítima capaz de transportar as sua importações.

O transporte de petróleo para a China pode também ser afectado por outras ameaças, como a pirataria, riscos com acidentes no transporte e condições ambientais adversas. Até recentemente a pirataria no estreito de Malaca era uma ameaça constante, mas desde 2005, o número de ataques a embarcações por piratas tem vindo a diminuir. Enquanto em 2000, foram relatados 75 ataques, sete anos depois houve apenas três bem sucedidos e quatro tentativas de ataques por piratas

(Raymond, 2009, pp. 32 e 34). Esta diminuição deve-se principalmente a uma série de contra-medidas introduzidas pelos três estados do litoral – Malásia, Singapura e Indonésia –, no patrulhamento conjunto e coordenado da área desde 2004.

Para garantir fornecimentos ininterruptos em quantidades suficientes, Pequim tem supostamente desenvolvido uma estratégia denominada “colar das pérolas”, que consiste na ampliação do poder naval, na promoção de relações estratégicas ao longo das linhas marítimas, que vão desde o Médio Oriente ao sul do mar da China, e na construção de portos alternativos que possibilitem evitar a passagem pelo estreito de Malaca. Os portos incluem Gwadar no Paquistão, Shitte em Myanmar, Chittagong no Bangladesh, Hambantota no Sri Lanka, Laem Chabang na Tailândia e Sihanoukville no Camboja.

A RPC também tem vindo a investir na construção de linhas adicionais de importação e transporte de petróleo com os países vizinhos de forma a poder proteger as importações de uma interdição durante um possível conflito. Um desses investimentos foi acordado entre o governo de Myanmar e a RPC a 27 de Março de 2009, e inclui a construção de um oleoduto e um gasoduto entre Myanmar e a RPC. As duas infra-estruturas irão ser construídas paralelamente; partem de Kyaukryu da costa oeste de Myanmar, passam pela cidade de Ruili na província chinesa de Yunnan e terminam em Kunming. A partir de 2013, os petroleiros vindos do Médio Oriente e de África serão capazes de atravessar o Golfo de Bengala para atracar nos portos de Sittwe e Kyaukphyu de onde a sua carga será transportada até Yunnan, reduzindo-se uma distância de 1200 km.

Com o Paquistão, foi considerada a construção de um corredor energético, por onde seria conduzido petróleo e gás natural do país para a província chinesa de Xinjiang. Esta rota implicaria que os petroleiros descarregassem as cargas no porto paquistanês de Gwadar, uma instalação financiada pelo governo da China. De lá, o fornecimento de energia seria enviado para Kashi na província Xinjiang, ao longo da estrada de Karakoram, que liga o Paquistão com a China, por via rodoviária, ferroviária ou mais provavelmente, por um oleoduto.

O governo chinês também se tem preocupado em diversificar as fontes energéticas com a Rússia e a Ásia Central e em projectar a construção de infra-estruturas alternativas terrestres, que possam diminuir a insegurança dos transportes marítimos. Neste sentido, foi acordado em 2004, entre a CNPC – *Chinese National Petroleum Corporation* e a *KazMunaiGaz* (companhia estatal de energia do Cazaquistão), a construção de um oleoduto fronteiriço. O projecto foi desenvolvido em duas partes: a primeira estendeu-se desde Atasu, no centro do Cazaquistão até Alashankou, no nordeste da China, na província de Xinjiang; a segunda parte, foi construída dentro do território chinês, com direcção à refinaria Dushanzi, também em Xinjiang. O

oleoduto entrou em operação em 2006, e tem uma capacidade inicial de 10 milhões de toneladas por ano que pode ser aumentada para o dobro.

No que diz respeito à Rússia, em Abril de 2009, foi acordada a construção de um oleoduto entre os dois países, que vai ser combinado com um contrato de fornecimento de 300 milhões de toneladas durante 20 anos, a partir de 2011. O novo oleoduto será uma ramificação do oleoduto que ligará a Sibéria Oriental ao Oceano Pacífico (*East Siberia Pacific Ocean - ESPO*) e irá de Skovorodino por Mohe até Daqing, na província chinesa de Heilongjiang. A secção russa de Skorovodino-Mohe, de 676 km, foi construída pela Rússia e foi terminada em Agosto de 2010. A parte chinesa de Mohe para Daqing, de 965 km, está prevista estar operacional no final do ano.

Do ponto de vista da segurança, os projectos nos dois países de trânsito, Paquistão e Myanmar, apresentam riscos. Myanmar é governada por uma junta militar e tem problemas de separatismo étnico, nomeadamente com o movimento separatista dos Shan, grupo étnico linguisticamente relacionado com os tailandeses que habitam o nordeste do país e reivindicam a autonomia do estado Shan. Por sua vez, o Paquistão é um país com contínua instabilidade política e com ameaças de fundamentalismo islâmico. Por outro lado, o projecto que parte do porto Gwadar; desde a sua construção tem havido ataques a oleodutos que transportam petróleo do Baluchistão para Gwadar, e ataques bombistas por parte do Exército de Libertação do Baluchistão (ver Carriço, 2010). Para além disso, passará pela zona de Caxemira controlada pelo Paquistão mas reivindicada pela Índia, e terminará na província de Xinjiang, uma região que é foco de tensão étnica entre a população *uigur*, de origem turca centro-asiática, e os chineses *Han*.

Andrew S. Erickson e Gabriel B. Collins (2010, p. 91) salientam que os oleodutos projectados não aumentaram a segurança energética chinesa em termos quantitativos de importações de petróleo, porque o volume adicional transportado por estas vias será compensado pelo aumento da procura interna na RPC. Acresce que as linhas Myanmar-China e Paquistão-China não serão alternativas de fornecimento terrestres mas apenas rotas de atalhos, visto que o petróleo terá de ser transportado por via marítima até aos pontos iniciais dos oleodutos.

A Segurança Energética e a Política Externa Chinesa

De acordo com Tumoas Nirrkornen (2008, p. 15), a segurança energética é uma característica central da política externa chinesa. De facto, desde que o primeiro-ministro Li Peng considerou em 1993 como objectivo da estratégia de segurança

energética, assegurar “fornecimentos de petróleo longos e estáveis para a China” (citado em Chang, 2001, p. 233), a RPC tem procurado diversificar e assegurar o acesso aos recursos energéticos que necessita através de uma intensa diplomacia energética (*Nenggyuan waijiao*).

Segundo Bo Kong (2009, pp. 120-121), a RPC efectua três tipos de diplomacia energética, para três grupos distintos e com três objectivos diferentes. O primeiro grupo, consiste nos países produtores de petróleo. O objectivo da diplomacia para este grupo é assegurar fornecimentos de petróleo acessíveis, estáveis e seguros, assim como, alargar as oportunidades de acesso a novos investimentos pelas *National Oil Companies* (NOC) chinesas nesses mesmos países.

O segundo grupo, consiste nos países situados ao longo do corredor de transporte, nas *Surface Lines of Communications* (SLOC) e por onde passam oleodutos chineses. A diplomacia do petróleo para com estes países tem por objectivo garantir a segurança do transporte de petróleo e abrir novas rotas alternativas de transporte por esses países.

O terceiro, e último grupo, relaciona-se com os países em que os interesses e objectivos a nível da energia podem colidir com os interesses e objectivos desses mesmos e de terceiros. A diplomacia para este grupo é designada para coordenar as potenciais áreas de conflito de interesses quando perseguem os seus objectivos a nível da energia.

Dentro do primeiro grupo de países, Pequim definiu três áreas estratégicas: o Médio Oriente e o Norte de África, a América Latina e a Rússia com a Ásia Central incluída. A China procura cultivar relações com os países produtores de petróleo destas áreas, fornecendo ajuda financeira e assistência, assinando acordos de comércio livre e estabelecendo parcerias estratégicas.

A primeira iniciativa para aumentar as importações de grandes produtores de petróleo foi no Médio Oriente. Desde a década de 90 que a diplomacia do petróleo com os produtores desta região a transformou na principal origem de importações para a China. Em 1993, o Médio Oriente representava 42% do total importações, seguido pelo Sudeste asiático com 32,9%. Cinco anos depois, o Médio Oriente passa a representar 60% do total das importações de petróleo da China, enquanto o sudeste asiático diminui para 17% (*UN Comtrade*). Ao mesmo tempo, a partir de 2003, Pequim deixou de assegurar a compra de petróleo em pequenos produtores, como Oman ou o Yemen, e passou a ter como maiores fornecedores a Arábia Saudita e o Irão.

Devido à vulnerabilidade estratégica associada ao transporte de recursos energéticos do Médio Oriente através do Estreito de Malaca e à instabilidade política da região, a diplomacia do petróleo chinesa virou-se para a Rússia e para a Ásia

Central desde 2000. A região tem grande importância para a China na estratégia de diversificação de fontes e de rotas, visto que é uma área vizinha directa para o território e o transporte de petróleo pode ser feito por via terrestre. A participação no total das importações de petróleo para a China, da Ásia Central e da Rússia, é relativamente pequena, embora tenha aumentado de 7,2% em 2003 para 9,8% em 2008 (*UN Comtrade*).

Na sua relação com a Rússia, Pequim procura aceder aos vastos recursos do país, nomeadamente, às reservas localizadas na Sibéria Oriental. Todavia, devido à competição com o Japão sobre a construção e rota possível para o oleoduto que transportaria petróleo da Sibéria, a China e a Rússia só chegariam a um acordo depois de 15 anos de negociação. Seguindo as características da diplomacia do petróleo chinês, em Abril de 2009, a China conseguiu um contrato de fornecimento de 300 milhões de toneladas de petróleo russo a partir de 2011 até 2030. O acordo previa apoio financeiro chinês de 21 mil milhões de dólares às companhias estatais de energia russas, Rosneft (15 mil milhões) e Transneft (10 mil milhões).

Na Ásia Central, o Cazaquistão, é o país com maior potencial de fornecimento de petróleo à China. A cooperação a nível de energia entre os dois países foi lançada em 1997, aquando da visita do vice-presidente Li Lanqing ao Cazaquistão, e foi ampliada, com o acordo de parceria estratégica em 2005 e de cooperação estratégica para o século XXI no ano seguinte. Têm sido estabelecidos inúmeros acordos entre os dois países, sendo um dos mais importantes a construção de um oleoduto de Atyrau no Cazaquistão para a província chinesa de Xinjiang, que ocorreria em 2004.

A China tem igualmente desenvolvido as suas relações com os países africanos e da América Latina. O sucesso da diplomacia chinesa nesses continentes é demonstrado pelo aumento das suas importações, e sobretudo, no total das importações efectuadas em petróleo para a China. África, por exemplo, representava em 1998 apenas 6,2% do total das importações de petróleo, mas volvida uma década, representam 30,1% (*UN Comtrade*). Em termos de fornecimento energético, Angola e o Sudão, são os seus maiores abastecedores.

As relações na América Latina a nível energético não estão tão desenvolvidas como as no Médio Oriente e em África. A China tem aproveitado a vontade de alguns Estados de se afastarem dos interesses do EUA, para desenvolver relações bilaterais e de cooperação com países como a Venezuela e a Bolívia.

A RPC também está a explorar diplomaticamente canais multilaterais existentes, ou por ela criados, como é o caso da Organização de Cooperação de Xangai. Este organismo internacional, criado em Junho de 2001, possibilita à China um canal

multilateral através do qual pode promover a cooperação com os países ricos em petróleo da Ásia Central.

Refira-se, igualmente, que também criou outras instituições regionais para facilitar a diplomacia do petróleo multilateral em outras regiões. Por exemplo, em 2000, criou o Fórum de Cooperação China-África e, nos inícios de 2004, o Fórum de Cooperação Sino-Árabe. Com os países de língua portuguesa, Pequim criou em 2003, o Fórum de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.

A diplomacia energética também funciona como um impulso importante para a adopção da medida *going out* (*Qu Chu Zou*), uma parte importante da estratégia nacional de segurança energética. O objectivo é tentar garantir fontes de petróleo no exterior através da compra de participações em mercados estrangeiros, exploração e perfuração no exterior, e construção de refinarias, gasodutos e oleodutos. Desde os finais da década de 90, a China tem encorajado as companhias nacionais - *Chinese National Petroleum Corporation* (CNPC), a *China National Petrochemical Corporation* (Sinopec), e a *China National Offshore Oil Company* (CNOOC) - a investirem no estrangeiro, através de apoio político, diplomático e financeiro. O apoio financeiro traduz-se no empréstimo preferencial de bancos estatais e comerciais, como o *China Exim Bank* e o *China Development Bank*, às companhias chinesas que investem no estrangeiro em sectores prioritários definidos pelo governo chinês, sobretudo a nível de recursos naturais.

Por sua vez, o apoio político envolve negociações de alto nível entre governos, que muitas vezes resultam em “pacotes de oferta”. Estes têm formas diferentes, consoante as políticas e o desenvolvimento económico do país receptor, sendo os mais desenvolvidos os pacotes com os países africanos, que se traduzem em “petróleo por um empréstimo”, “petróleo por infra-estruturas” e “petróleo por armas”. Em Angola, por exemplo, o país aprovou investimentos chineses nos seus recursos petrolíferos e obteve projectos de infra-estruturas realizados por companhias de construção chinesas.

Há ainda a reter que uma das formas utilizadas pelas companhias petrolíferas é a participação nos projectos de gás e petróleo estrangeiros, através da partilha de investimentos e *stocks*. Em troca, podem obter anualmente uma porção de gás ou de petróleo produzido nesses mesmos projectos. Apesar do progresso em assegurar *equity oil* (*fen'e you*) dos países estrangeiros, a maior parte desse petróleo é vendido no mercado internacional, representando apenas 28% do total da produção de petróleo da China em 2008 (AEI, 2010).

A Relação Sino-Angolana

Nos 27 anos de guerra civil em Angola, os grupos nacionalistas que tinham combatido o colonialismo português lutaram pelo seu controle, e em particular, pela sua capital a cidade de Luanda. Cada um deles foi durante esse período apoiado por potências estrangeiras - os EUA, a União Soviética, Cuba ou a RPC -, dando ao conflito uma dimensão internacional.

O envolvimento da China em Angola remonta aos primeiros anos da luta anti-colonial, através do apoio aos três principais movimentos de libertação: Movimento para a Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA).

A 12 de Janeiro de 1983, a RPC e a República de Angola estabeleceram relações diplomáticas formais. O primeiro acordo comercial foi assinado em 1984 e seguido, três anos mais tarde, pela criação de uma Comissão Económica e Comercial Mista. As relações melhoram gradualmente na década de 90, e Angola tornou-se o segundo maior parceiro comercial da China em África, depois da África do Sul no final da década, sobretudo devido à cooperação na área da defesa.

Até 2002, devido à situação volátil de Angola, o relacionamento entre os dois países foi dominado pela cooperação militar. Com o fim da guerra civil e com a pautada aproximação dos dois países, o sector económico passa a dominar as relações sino-angolanas. Por seu turno, a relação bilateral vai desenvolver-se e materializar-se no que Ennes Ferreira (2008, p. 299) denominou “casamento de conveniência perfeito”. A necessidade da reconstrução física do país depois de 27 anos em guerra, particularmente das suas infra-estruturas, coincidiu com o lançamento da política *goint out* chinesa. A China surgiu como o parceiro ideal, com importantes reservas financeiras e uma necessidade imperativa de matérias-primas, entre as quais o petróleo. Angola tinha dificuldades de financiamento com as instituições internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e Pequim vai aparecer com um pacote de empréstimos irrecusável. O financiamento chinês embora caucionado pelo petróleo, apresentava vantagens sobre as condições do FMI, ao ser um negócio de longo prazo com taxas consideradas atractivas e não associar condições políticas - gestão transparente, reformas ou segurança ambiental - às garantias do empréstimo. Para além disso, permitiria a Angola novas oportunidades de negócios, comércio, tecnologia e conhecimento. À China possibilitaria aceder à exploração petrolífera de Angola.

A cooperação entre os dois países tem aumentado e é caracterizada pelas visitas bilaterais constantes de altos dignitários estatais. Da parte de Angola salienta-se a visita à China do antigo primeiro-ministro Piedade dos Santos em 2006 e as duas

visitas do Presidente José Eduardo dos Santos em 2008. Da parte da China visitaram Angola altos dignitários como o vice primeiro-ministro Zeng Peiyan, em Fevereiro de 2005, o primeiro-ministro Wen Jiabao, em Junho de 2006, o ministro do comércio Chen Deming em Janeiro de 2009, o vice-ministro do comércio Jiang Zengwei, em Março de 2009, e o vice-presidente Xi Jinping 19 Novembro de 2010.

Os Recursos Petrolíferos de Angola e o Apetite Insaciável da China

Em 2007, Angola aderiu formalmente à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), assumindo a presidência da organização a 1 de Janeiro de 2009. Nesse mesmo ano, produziu 1.82 milhões de barris diários de crude, ultrapassando a Nigéria. Actualmente é o maior produtor de petróleo na África subsaariana, o sétimo entre os membros da OPEP, e o décimo quinto a nível mundial.

As primeiras jazidas de petróleo em Angola foram descobertas nos arredores de Luanda, a 13 de Abril de 1955, e foram precisos menos de 20 anos para que a indústria petrolífera se tornasse a maior fonte de receitas (Alves, 2007: 61). O sector petrolífero tem um papel de extrema importância na economia angolana, ao representar 90% das exportações e 89% do seu PIB (EIA, 2010). Os responsáveis angolanos declararam que as reservas de petróleo bruto do país atingiram os 12,6 mil milhões de barris, valor superior aos 9,5 mil milhões de barris apresentado pelo *Oil and Gas Journal* (OGJ), em Janeiro de 2010.

A exploração de petróleo está distribuída ao longo de três principais bacias sedimentares costeiras: bacia do Congo (englobando Cabinda), bacia do Kwanza e bacia do Namibe, que fazem parte da bacia marginal do Atlântico Sul. As maiores reservas petrolíferas estão localizadas em blocos *offshore*, em parte porque a exploração *onshore* foi limitada devido à guerra civil. No entanto, existem reservas provadas *onshore* perto da cidade de Soyo e na província de Cabinda. Apesar das limitações impostas pela OPEP, projecta-se que a produção e a capacidade de petróleo angolano aumente, à medida que novos projectos *offshore* sejam desenvolvidos e que os investimentos estrangeiros continuem a fluir no sector. Segundo dados da Agência Internacional de Energia (EIA, 2010) a capacidade de produção de Angola poderá atingir um pico de 2,5-3 milhões de barris por dia em 2015.

Sendo a procura energética o factor que mais condiciona a aproximação chinesa ao mercado angolano, compreender-se-á que a China não se limite a comprar petróleo mas também invista directamente na indústria extractiva angolana. Dois meses depois do crédito concedido pelo *Exim Bank* em 2004, a China adquiriu a primeira participação na indústria petrolífera angolana. Através de uma

parceria com a companhia que gere os recursos de hidrocarbonetos em Angola, a Sonagol, a Sinopec conseguiu aceder a 50% do Bloco 18. Esta aliança entre as duas empresas resultou na criação da *Sonangol Sinopec International Limited* (SSI). Esta *joint-venture* detida na sua maioria pela Sinopec (55%), tem como parceiros a *Beiya* (agora *Dayuan*) *International Development Ltd* e a *China Sonangol International Holding Ltd*, com 31,5% e 13,5% respectivamente.

Após a Sinopec ter conseguido aceder pela primeira vez ao *equity oil* angolano, o vice primeiro-ministro Zeng Peiyan visitou Luanda entre 25 e 27 de Fevereiro de 2005, onde assinou nove acordos de cooperação, cinco governamentais e quatro empresariais relacionados com a energia. Na primeira categoria, foram rubricados dois acordos entre a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma e o Ministério do Petróleo e o Ministério da Geologia e Minas angolano, quatro acordos de cooperação em energia, minas e infra-estruturas e um memorando de compreensão para criar uma comissão neste tópico. Nos acordos empresariais em energia salienta-se o contrato de fornecimento 40.000 b/d de petróleo por um período de sete anos da Sonangol com a Sinopec, e a assinatura entre as duas empresas de um acordo que visava definir a metodologia de trabalhos e as regras para cooperarem juntas no estudo de exploração dos Blocos 3 (05) e 3 (05A) e o desenvolvimento do projecto de refinaria do Lobito (Sonaref).

Este projecto em que a Sonangol detinha 70% e a Sinopec 30% do capital da refinaria, teria a capacidade, numa primeira fase, de tratar 120 mil barris de petróleo por dia, e numa segunda podia atingir os 250 mil barris diários. Avaliado em cerca de 3.7 mil milhões de dólares foi projectado para ser começado em finais de 2007, por diversas fases, com a nova refinaria a funcionar em 2011.

A 16 de Março de 2006, a Sonagol EP, uma filial do Grupo Sonangol, assinou o acordo com a Sinopec para desenvolver a Sonaref. O projecto da refinaria do Lobito era um objectivo na agenda do governo angolano anterior à assinatura do acordo entre a companhia angolana e chinesa. Angola possuía apenas uma refinaria, construída na década de cinquenta nos arredores de Luanda, cuja capacidade estava limitada a 65 mil barris por dia, o que era manifestamente insuficiente para cobrir a crescente procura de combustíveis. A construção desta nova refinaria permitiria resolver o problema do abastecimento de combustíveis ao mercado angolano, que a Sonangol estava a resolver com o recurso à importação.

A possibilidade da participação da Sinopec no *downstream* angolano terminou em Março de 2007, quando as negociações entre as duas companhias envolvidas no projecto foram encerradas, perante o desacordo na escolha do mercado. A Sinopec estava interessada em fornecer para o mercado chinês enquanto a Sonangol mostrava-se mais inclinada para o mercado regional e ocidental. Acresce que numa

informação colocada no site da Sonangol, o objectivo da Sonaref era controlar 50% do mercado regional e exportar o excesso para mercados internacionais, nomeadamente, EUA e Europa.

Apesar da Sinopec não ter avançado com o projecto, continuou a expandir a sua participação no sector do petróleo angolano. Em Junho de 2009, a Sinopec e a *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)* adquiriram individualmente da *Marathon Oil Corporation* 20% da participação dos juros no contrato de partilha de produção no Bloco *offshore* 32 angolano.

Em Março de 2010, a Sinopec adquiriu uma participação de 55% na SSI, no Bloco 18 de prospecção de petróleo em Angola, uma transacção de 2.46 mil milhões dólares (Yvonne Lee, 2010). A compra foi feita à empresa mãe do grupo chinês, a *China Petrochemical Corporation*, parceira da Sonangol em Angola. A Sinopec passou a deter 27,5 % do Bloco 18, através da *Sonangol Sinopec International*.

A acção da Sinopec no sector do petróleo angolano é inferior a outras grandes companhias, sobretudo por não possuir especialistas e capacidade tecnológica de exploração em águas ultra-profundas. Todavia, num espaço de seis anos conseguiu ter algum sucesso na produção do *equity oil* angolano, um dos objectivos da diplomacia energética da China.

Segundo os dados do relatório da Chatham House *Thirst for African Oil Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola* (2009, p. 44) o total do *equity oil* da Sinopec através do SSI é: 11% do Bloco 15 (06), 15,125% do Bloco 17 (06), 22% do Bloco 18 (06), 13,75% do Bloco 3 (05) e 3 (05A), e 27,5% do Bloco 18.

A produção em Angola de *equity oil* pela China ainda está abaixo do seu potencial. A grande participação continua a ser o Bloco 18, sobretudo com a entrada em operação a 1 de Outubro de 2007, do Grande Plutónio. Este poço tem uma capacidade de produção de cerca de 200.000 barris de petróleo por dia. Em 2008, no segundo ano da produção, tinha uma capacidade de 55.4 milhões de barris, produzindo uma média de 150.000 b/d (barris por dia) (EIA, 2010).

As maiores descobertas nos blocos 15/06 e 17/6 foram feitas em Outubro de 2009 e Junho de 2010, estando os dois blocos ainda na fase de pré-desenvolvimento. Actualmente, o 15/06 é Bloco com maior reservas onde a Sinopec participa. Com um potencial de exploração de petróleo de 3.5 mil milhões de barris diários descobertos e uma produção de 600 mil barris, o bloco contabiliza cinco poços de petróleo, incluindo o Cabaça Norte, Sangos e Ngoma-1, além dos poços Nozanza e Cinguvu-1 (Angola Notícias, 1 de Março de 2010).

As petrolíferas chinesas têm vindo a procurar assegurar posições na produção do petróleo angolano. Neste ano vai ser lançado um concurso internacional para várias concessões no *offshore* e *onshore* angolano, estando já qualificadas empresas

chineses, inclusivamente em parceria com a Sonangol. A Sinopec está qualificada como operadora e a *Sonangol Sinopec International* como não-operadora. Contudo, na lista de potenciais operadores está também a *Addax Petroleum*, empresa adquirida pela Sinopec em Junho de 2009, por sete mil milhões de dólares.

Comércio Bilateral entre a China e Angola: A Importância do Petróleo

O crescimento rápido do comércio bilateral é uma consequência directa do aumento das importações de petróleo angolano para a China. Entre 2002 e 2008, não só a Angola passou a ser o maior parceiro comercial da China em África, como a China foi elevada a maior parceiro comercial de Angola, ultrapassando os Estados Unidos como principal destino das exportações angolanas.

Nos últimos oito anos o valor do comércio entre a China e Angola, teve um aumento substancial, especialmente, após o empréstimo concedido em 2004, de 4.5 mil milhões de dólares, para financiamento do desenvolvimento de infra-estruturas. Durante o ano de 2008, Angola passou a ser o maior parceiro comercial da China em África e o segundo ao nível mundial com trocas comerciais avaliadas em 25.3 mil milhões, o que representa um aumento de 79% em relação ao total do comércio de 2007 (*Xinhua*, 2009).

Grande parte do comércio bilateral, assenta nas importações de petróleo para a China que representavam 72% do total das trocas comerciais em 2008. Em 2007, a China passou a ser o principal destino das exportações de petróleo angolano, absorvendo 29% do valor total das exportações, atingindo um valor de 11.166 milhões de dólares, suplantando a decorrente venda de petróleo aos Estados Unidos, o qual alcançou, naquele ano, os 10.164 milhões de dólares (Ministério do Petróleo Angolano, 2008: 15).

Em 2004, Angola era o terceiro maior fornecedor de petróleo para a China, depois da Arábia Saudita e do Irão. No ano seguinte, ultrapassa o Irão e posiciona-se como segundo maior fornecedor. Após a concessão da primeira linha de crédito pelo *Exim Bank* em 2004, Angola tem temporariamente substituído a Arábia Saudita como principal fornecedor de petróleo. A primeira ocasião ocorreu nos primeiros nove meses de 2006, com a exportação de 94 milhões de barris de petróleo para a China, ou seja, 18,2% do total das importações petrolíferas chinesas nesse período (Jornal de Negócios, 2006).

No primeiro trimestre de 2008, Angola voltou a ser o maior fornecedor de petróleo da China, abarcando 18% do total das importações.. As exportações de petróleo angolano que atingiram um total de 8,48 milhões de toneladas, ultrapas-

saram os 8,18 milhões de toneladas exportados pela Arábia Saudita (Angola Notícias, 2010). Já em 2009, Angola foi o segundo maior fornecedor de petróleo da China, posicionando-se logo depois da Arábia Saudita e assegurando cerca de 15% das importações chinesas desta matéria-prima.

A terceira ocasião ocorreu no primeiro semestre de 2010, quando Angola exportou para a China 3,99 milhões de toneladas de petróleo, o que correspondeu a mais de 19% do total das importações chinesas (Lusa, 2010).

Angola conseguiu ser o maior fornecedor de petróleo da China num momento em que as empresas chinesas têm procurado consolidar participações no *offshore* angolano. O reforço da sua posição nas importações chinesas de petróleo tem a ver com o aumento da quantidade transaccionada entre os dois países e com a própria valorização das ramas de petróleo mais "doces", características de África. As refinarias chinesas foram configuradas para petróleo nacional que tende ser mais baixo no teor do enxofre, tornando o petróleo "doce" angolano mais atractivo, embora mais caro que o petróleo do Médio Oriente.

As importações angolanas da China têm vindo a aumentar nos últimos anos, destacando-se o período de 2007 e 2008, em que a China passou de quarta para a segunda maior fonte de importações de Angola. No primeiro trimestre de 2010, a RPC foi o principal parceiro comercial de Angola, com um crescimento de 45,7%. A China foi a origem de 40% das mercadorias que entraram em Angola, ou seja, um total de 959 mil toneladas de produtos diversos chineses (Conselho Nacional de Carregadores Angolano, 2010, p. 32).

Para Ana Cristina Alves (2010, p. 9), estas importações são de certa forma um efeito colateral do petróleo. Isto, porque mais de dois terços das importações provenientes da China assentam em materiais de construção e equipamentos utilizados na reconstrução de Angola, tais como aço, ferro em barrae e cimento. Por sua vez, a reconstrução é financiada pelos "empréstimos por petróleo" concedidos desde 2004. Angola mantém uma balança comercial muito favorável em relação à China. Mesmo com o crescimento das importações angolanas, o volume de exportações de petróleo suplanta largamente os produtos adquiridos por Angola, de que resulta um substancial *superavit*.

Nos próximos anos as perspectivas de desenvolvimento bilateral são prometedoras, quer pelos baixos preços e o tipo de produtos procurados pelo mercado interno angolano, quer pelo aumento do consumo de petróleo projectado para a China, o que permitirá consolidar Angola como um dos principais fornecedores desta matéria energética ao gigante asiático.

A Cooperação Chinesa e o *Angola Mode*

A cooperação oficial chinesa em Angola é dominada por empréstimos de grandes bancos como o *Exim Bank* e o *China Construction Bank* (CCB) para a construção ou reabilitação de infra-estruturas. Este tipo de assistência possibilita a Pequim aceder aos recursos energéticos angolanos, e foi denominado pelo Banco Mundial de *Angola Mode*. Este modelo de "recursos por infra-estruturas" tem sido parte integrante da política da China em África e reflecte a natureza pragmática da assistência chinesa. Designado para beneficiar tanto o país credor como o devedor, foi descrito pelo jornal chinês *People's Daily* (2006) pela forma como "as empresas chinesas trazem capital, tecnologia e equipamentos necessários para a reconstrução do país após anos de guerra civil. Em troca, Angola paga às empresas chinesas com recursos".

Em 2002, o CCB e o *Exim Bank*, concederam o primeiro empréstimo de 150 milhões de dólares para a reconstrução dos caminhos-de-ferro e da rede eléctrica de Luanda, directamente a empresas chinesas a operar em Angola, sem grande intervenção do Ministério das Finanças angolano. Dois anos mais tarde, a 21 de Março de 2004, as autoridades chinesas através do *Exim Bank* concederam o primeiro financiamento a Angola no valor de 2 mil milhões de dólares para desenvolver o Programa de Reconstrução Nacional. Posteriormente, o Ministério das Finanças angolano assinou com o *Exim Bank* mais dois Acordos de Crédito nos dias 19 de Julho de 2007 e 28 de Setembro de 2007, no valor de 500 milhões e de 2 mil milhões de dólares respectivamente, para reconstrução de infra-estruturas.

Segundo Indira Campos e Alex Vines (2007, pp. 10-16), o aprovisionamento de petróleo nas condições negociadas pela China foi-lhe muito favorável, tendo em conta quão dispendiosos são os empréstimos apoiados no petróleo. Para além disso, a China conseguiu ligar ao acordo a participação das suas empresas em 70% dos trabalhos. Os restantes 30% destinavam-se a empresas privadas angolanas, numa clara aposta na sua participação, aquisição de conhecimento e desenvolvimento. O prazo de pagamento das duas primeiras linhas de crédito será de 17 anos, sendo os primeiros cinco anos de "período de carência", e reembolsada através de contratos de fornecimento de petróleo de 10.000 b/d nos dois primeiros anos e de 15.000 nos anos posteriores.

A primeira linha de crédito está a ser implementada em duas fases, cada uma no valor de mil milhões de dólares. A primeira fase, iniciada em Dezembro de 2004, envolveu a celebração de 31 contratos de reconstrução de infra-estruturas em sectores como a energia, água, saúde, educação, telecomunicações e obras públicas, para um total de 50 projectos ao longo do território. Sete empresas chinesas estão envolvidas nesta primeira fase e o maior projecto foi a reabilitação da estrada nacio-

nal que liga Luanda à cidade do Uíge (350 km). Na agricultura, os 149 milhões de dólares permitiram a aquisição de maquinaria agrícola e a reabilitação dos sistemas de irrigação em várias povoações de Luena, Caxito, Gandjelas e Waco-Kungo. No sector da saúde, a prioridade foi dada na reabilitação e alargamento dos hospitais distritais e municipais e centros de saúde. Na educação, o empréstimo foi empregue na reconstrução de escolas secundárias e politécnicas.

A segunda fase, que teve início em Março de 2007, financiará a implementação de 18 contratos, envolvendo 57 projectos, alguns dos quais estavam inseridos na primeira fase e ainda não tinham sido concluídos. Embora a educação fosse a área prioritária, esta fase incluiu também projectos na área das pescas e das telecomunicações. No domínio das pescas, o contrato assinado com uma empresa chinesa, no valor de 267 milhões de dólares, destinou-se à aquisição de 36 grandes arrastões de pesca e 3000 embarcações para a pesca industrial e artesanal, tendo como objectivo a criação de 20.000 postos de trabalho directos e 100.000 indirectos.

O crédito adicional de 500 milhões de dólares está a ser utilizado para financiar acções complementares aos projectos enquadrados na primeira fase, minimizando assim os efeitos relacionados com a deficiente preparação dos mesmos. Desses projectos destaca-se a construção de novas linhas de telecomunicações e recuperação de linhas de abastecimento e tratamento de águas, energia eléctrica e edifícios escolares.

A última linha de crédito irá financiar 100 projectos de construção, nomeadamente, edifícios escolares, hospitais, redes de energia e de águas, em condições que previam o seu reembolso em 15 anos com o acréscimo da taxa *Libor* e um adicional de 1,25% ao ano.

Em 2009, uma nova linha de crédito foi assinada em Pequim, possibilitando ao governo angolano um valor adicional de 6 mil milhões de dólares para o desenvolvimento de infra-estruturas. Tal como os créditos anteriores, esta está ligada a um contrato de fornecimento de petróleo.

Através do *China International Fund* (CIF), entidade privada com sede em Hong Kong, começou a funcionar, no final de 2004 e inícios de 2005, outra linha de crédito chinesa em Angola. Esta entidade, responde apenas perante a presidência angolana e ao contrário de outros investimentos chineses, esta assistência foi supervisionada pelo Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN) de Angola. Em 2005, o CIF forneceu pelo menos 2,9 mil milhões de dólares para financiar a reconstrução do pós-guerra em Angola.

O CIF parece ter sido bem-sucedido ao posicionar-se entre os governos chinês e angolano - e entre a Sonangol e a Sinopec -, e controlar o acesso aos recursos angolanos. Para Alex Vines *et al* (2009, pp. 52-53), o CIF foi capaz de chegar a esta

posição reunindo, no início, uma equipa de quatro empresários bem relacionados que mantinham estreitas ligações com algumas agências governamentais chinesas. Graças aos seus conhecimentos, celebraram vários contratos e a posição do CIF tornou-se praticamente inatacável. No entanto, não existem provas directas de que o governo chinês controla ou detém a empresa, para o governo chinês trata-se de uma empresa privada.

Conclusão

A República Popular da China é, actualmente, o segundo maior consumidor e importador de petróleo depois dos EUA, e de acordo com dados da Agência Internacional de Energia, será o maior consumidor mundial de petróleo em 2030.

Embora a matriz energética da China seja dominada pelo carvão, o petróleo é a fonte de energia que produz nos líderes de Pequim maior insegurança energética. O aumento de consumo interno não é acompanhado pela produção interna de petróleo, que está relativamente estagnada, e a China está cada vez mais dependente do petróleo estrangeiro. Esta necessidade contínua de importações de petróleo é uma vulnerabilidade estratégica para as autoridades chinesas. Os riscos e as ameaças associados a essa dependência, como uma eventual escassez da oferta ou o aumento acentuado nos preços do petróleo são questões de grande preocupação para o governo.

A instabilidade política do Médio Oriente, a vulnerabilidade das importações marítimas de petróleo e o crescente aumento do consumo de energia, fez com que Pequim procure diversificar as fontes de aprovisionamento, em África, no Sudeste Asiático, na América Latina, na Ásia Central e Rússia, de modo a diminuir o risco de disrupção no fornecimento do petróleo.

A República de Angola, com uma produção de 1.9 milhões de barris por dia, é actualmente, o principal exportador de petróleo do continente africano e o segundo provedor de petróleo a nível mundial para a China.

O reforço da posição angolana nas importações chinesas de petróleo, não tem a ver apenas com o aumento da quantidade transaccionada, mas também pela valorização das ramas de petróleo mais “doces”, características de África. O petróleo angolano é mais atractivo, embora mais caro que o petróleo do Médio Oriente, porque é mais adequado às refinarias chinesas que foram configuradas para o petróleo nacional, que, igualmente, tende a ser mais baixo no teor do enxofre.

A acção diplomática de Pequim favorece a entrada das empresas chinesas que tem ampliado esforços para participarem no sector energético angolano. Ao mes-

mo tempo, incentiva as companhias nacionais, nomeadamente, a *China National Petrochemical Corporation* (Sinopec) a investirem em Angola, através de apoio diplomático e financeiro. O apoio financeiro traduz-se no empréstimo preferencial de bancos estatais e comerciais, como o *Exim Bank* e o *China Development Bank*, às companhias chinesas que investem em Angola em sectores prioritários, definidos pelo governo chinês, sobretudo, ao nível de recursos naturais. Por sua vez, o apoio político envolve negociações de alto nível, de governo para governo, que resultam em pacotes de oferta de “petróleo por infra-estruturas”, tendo o governo angolano aprovado os investimentos chineses nos seus recursos petrolíferos e obtendo assim projectos de infra-estruturas realizados por companhias de construção chinesas.

Do ponto de vista da segurança, Angola apresenta ameaças que podem afectar o fornecimento de petróleo angolano à China. Os factos mostram que a situação de Cabinda é uma ameaça aos trabalhadores e às empresas chinesas, exemplificando com alguns acontecimentos dos últimos dois anos: em Novembro de 2009, um técnico chinês que fazia prospecção de petróleo para a Sonangol foi sequestrado pela FLEC; depois do ataque contra a selecção nacional do Togo, a FLEC reivindicou uma emboscada a uma viatura de trabalhadores da *BGP Inc.* (uma companhia chinesa de prospecção, filial da *China National Petroleum Corp*); em Maio de 2010, o grupo separatista reivindicou um ataque contra uma coluna de veículos em que viajavam vários cidadãos chineses. Uma das consequências destes actos violentos foi a decisão da BGP em retirar os trabalhadores de Cabinda e suspender, temporariamente, a prospecção de petróleo. O Todos estes acontecimentos demonstram que o nível de ameaça em Cabinda levanta a questão sobre a confiança do fornecimento estável e contínuo do petróleo angolano.

Por outro lado, Angola não reduz a vulnerabilidade das importações marítimas de petróleo: pois o transporte de petróleo angolano continua a ser por via marítima e, além de ser mais demorado, está sujeito aos mesmos riscos e ameaças que o importado pelo Médio Oriente.

Desde que foi concedida, em 2004, a primeira linha de crédito de 2 mil milhões de dólares para reconstrução de infra-estruturas, o governo chinês tem conseguido contratos de fornecimento de petróleo angolano de longo prazo. Para além disso, num curto período de tempo, a diplomacia energética chinesa e a estratégia *going out* no país conseguiram ter sucesso. Angola foi elevada por três vezes, embora temporariamente, a principal fornecedor de petróleo de Pequim, superando a Arábia Saudita, enquanto a RPC passou a ser o principal destino das exportações de petróleo angolano, ultrapassando os EUA.

Actualmente, o petróleo é um elemento chave na relação bilateral com Angola, visto que inclui todos os aspectos do engajamento económico chinês no país: os

créditos para as infra-estruturas são revertidos em petróleo; o comércio bilateral é dominado pelas importações de petróleo para a China; e, os grandes investimentos da China no país estão direccionados para a indústria petrolífera.

Tendo em conta que existem muitos poços inexplorados em Angola, e que o consumo de energia na China irá continuar a crescer, a importância de Angola na estratégia de diversificação de fontes de aprovisionamento e na segurança energética chinesa tenderá a aumentar.

Bibliografia

- Alves, Ana Cristina, 2010. "The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Star of the 21st Century", *SAIIA Occasional Paper*, 55.
- Alves, Duarte Bué, 2007. "A Presença Chinesa em África: o Caso de Angola", *Revista dos Negócios Estrangeiros*, 10, 56-77.
- Blumenthal, Dan, *Concerns with Respect to China's Energy Policy*, http://www.aei.org/docLib/20080723_ChinaEnergyStrat.pdf, (data de acesso 30/09/2010).
- Campos, Indira and Vines, Alex, 2007. "Angola and China, a Pragmatic Partnership", Working paper presented at a CSIS Conference (Center For Strategic & International Studies), *Prospects for Improving U.S.-China-Africa Cooperation*.
- Carricho, Manuel Alexandre Garrinhas, 2007. "Uma 'Pérola' perto de um mar de Petróleo: a importância do Porto de Gwadar para a China", *Revista Militar*, <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=217>, (data de acesso 20 /09/2010).
- Chang, Felix K., 2001. "Chinese Energy and Asian Security", *Orbis*, 45, 2, 221-240.
- Chen, Shaofeng, 2008. "Motivations Behind China's Foreign Oil Quest: A Perspective from the Chinese Government and the Oil Companies", *Journal of Chinese Political Science*, 13, 1, 79-104.
- Cheng, Joseph Y. S., 2008. "A Chinese View of Energy Security", *Journal of Contemporary China*, 17, 55, 297-317.
- Conselho Nacional de Carregadores Angolano, 2010. *Boletim Estatístico do 2.º Semestre*, Luanda.
- Downs, Erica Strecker, 2006. "Energy Security Series: China", *The Brookings Foreign Policy Studies*, Washington, 1-67.

- Downs Erica Strecker, 2007. "China Security: The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations", *China Security*, 3, 3, 42-68.
- Energy Information Administration, Novembro 2010. "Country Analysis Briefs: China", July 2009.
- Energy Information Administration, January 2010. *Country Analysis Briefs – Angola Oil*.
- Energy Information Administration, January 2010. *Country Analysis Briefs – Angola Natural Gas*.
- Erickson, Andrew S. and Collins, Gabriel B., 2010. "China's Oil Security Pipe Dream: The Reality and Strategic Consequences, of Seaborne Imports", *Naval War College Review*, 3, 2, 88-111.
- Esteves, Dilma, 2008. *Relações de Cooperação China-África: O Caso de Angola*, Coimbra: Almedina.
- Ferreira, Manuel Ennes, 2008. "Just in Angola: just a passion for oil". In Christopher Alden, Daniel Large e Ricardo Soares de Oliveira (eds.), *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, (pp. 295-317). New York: Columbia University Press.
- Hongyan, Yu, 2010. "China becomes a net coal importer in 2009", *China Daily*, 23-02-2010, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-02/23/content_9490004.htm, (data de acesso 15/05/2010).
- International Energy Agency, 2009. *World Energy Outlook (WEO) 2009*.
- Kong, Bo, 2005. *An Anatomy of China's Energy Insecurity and its Strategies*, Pacific Northwest Center for Global Security: Washington.
- Kong, Bo, 2009. *China's International Petroleum Policy*, Energy and Security Series, Greenwood Publishing Group, Incorporated, Santa Barbara, 120-121.
- Lee, Yvonne, 2010. "Sinopec Enters Deepwater Angola with \$2.5B Oil Deal", *The Wall Street Journal*, (data de acesso 29/03/2010).
- Ministério dos Petróleos, 2008. *Relatório de actividades do Sector Petrolífero relativo ao ano de 2007*, Luanda.
- Nirkkorne, Tumoas, 2008. "Chinese Energy Security and the Unipolar World Integration or Confrontation?", *Pan-European Institute Electronic Publication*, 1, 1-38.

- Raymond, Catherine Zara, 2009. "Piracy and Armed Robbery in the Malacca Strait. A Problem Solved?", *Naval War College Review*, 62, 3, 31-42.
- S.A., "Sinopec deepens oil interests in Angola", *China Daily*, 13/06/2006, http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/13/content_616030.htm, (data de acesso 15/12/2010).
- S.A., "Sonangol compra à Daewoo cinco petroleiros", *Angola Notícias*, 1/04/2010, http://www.angonoticias.com/full_headlines.php?id=26744, (data de acesso 2/10/ 2010).
- S.A., "Angola é o maior parceiro da China em África", *MacauHub*, 28-09-2009, http://www.ipim.gov.mo/search_detail.php?tid=12675&type_id=1280, (data de acesso 17 /12/2010).
- S.A., "China compra 94 milhões de barris de petróleo a Angola", *Jornal de Negócios*, 22/09/2006, http://angonoticias.com/full_headlines_.php?id=11659, (data de acesso 5/10/2010).
- S.A., "Petróleo: Angola é o maior fornecedor da China, ultrapassando Arábia Saudita", *Lusa*, 28/09/2010, <http://www.lusa.pt/lusaweb/user/showitem?service=310&listid=NewsList310&listpage=1&docid=11570778>, (data de acesso 5/09/2010).
- S.A., "China foi o principal parceiro comercial de Angola no 1º trimestre", *Macauhub*, 25/06/2010, http://www.ipim.gov.mo/search_detail.php?tid=16364&type_id=1432, (data de acesso 12/12/2010).
- S.A., "CNPC raises annual output of Xinjiang oil field by 274,100 tons", *China Business News*, 26/09/2010, <http://www.hktdc.com/info/mi/a/cbn/en/1X072N9U/1/China-Business-News/CNPC-Raises-Annual-Output-Of-Xinjiang-Oil-Field-By-274-100-Tons.htm>, (data de acesso 12/09/2010).
- S.A., "70% of China's offshore oil and gas reservoir called the deep South China Sea, a small Persian Gulf country", *Chinahourly*, 1/10/2010, <http://www.chinahourly.com/bizchina/3169/>, (data de acesso 6/10/2010).
- Storey, Ian, 2006. "China's Malacca Dilemma", *China Brief*, VI, 8, 4-6.
- Swartz, Spencer, 2010. "China Tops U.S. in Energy Use. Asian Giant Emerges as Nr. 1 Consumer of Power, Reshaping Oil Markets, Diplomacy", *The Wall Street Journal*, 18/06/2010, http://online.wsj.com/article/NA_WSJ_PUB:SB10001424052748703720504575376712353150310.html, (data de acesso 20/06/2010).

- Tønnesson, Stein, Kolås, Åshild, 2006. *Energy Security in Asia: China, India, Oil and Peace*, Report to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).
- Vines, Alex, et al., 2009. *Thirst for African Oil Asian National Oil Companies in Nigeria and Angola*, Chatham House Report: London.
- Wang, Yanjia et al., 2010. "Recent development of energy supply and demand in China, and energy sector prospects through 2030", *Energy Policy*, 1-15.
- Yan, Xiaoyu, Crookes, Roy J., 2010. "Energy demand and emissions from road transportation vehicles in China", *Progress in Energy and Combustion Science*, 36, 651-676.
- Zhihong, Wan, 2010. "CNPC has huge plans for Xinjiang", *China Daily*, 20-07-2010, http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-07/20/content_11022620.htm, (data de acesso 30/09/2010).

A Nova Realidade da Presença Chinesa em Angola e suas Implicações para Portugal: O Sector da Construção Civil e Obras Públicas como Estudo de Caso*

Rui P. Pereira

Chefe de Divisão da Direcção-Geral das Actividades Económicas do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

Resumo

O reforço da presença económica chinesa em África constitui uma das principais alterações nas relações económicas internacionais da presente década e, como tal, o respectivo impacto tem vindo a ser objecto de discussão numa larga variedade de sectores e de países.

Neste contexto, pretende-se, com o presente artigo, dar a conhecer os principais contornos do envolvimento da China em Angola, dedicando particular atenção ao sector da construção e obras públicas.

Do mesmo modo, tratando-se de um sector de tradicional importância para Portugal no seu relacionamento com Angola, discutir-se-á em que medida a entrada das construtoras chinesas no mercado angolano estará ou não a afectar, de forma significativa, a actividade das empresas portuguesas.

Abstract

The New Reality of Chinese Presence in Angola and its Implications to Portugal: The Construction Sector as a Case Study

The increased economic engagement of China in Africa is one of the main changes of international economic relations during this decade and, not surprisingly, its impact has been subject of discussion amongst a wide variety of sectors and countries.

In this context, the present article attempts to address the main features of Chinese involvement in Angola, dedicating particular attention to the sector of construction and public works.

Also, considering its traditional importance for Portugal in its relations with Angola, it will be discussed to what extent the penetration of Chinese construction in the Angolan market is affecting significantly, or not, the activity of Portuguese enterprises.

* O presente artigo é uma versão adaptada e actualizada do Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2008-09.

Os pontos de vista aqui expressos vinculam apenas o autor.

Introdução

A “redescoberta” chinesa de África, que se foi tornando visível desde o início da presente década e está em fase de consolidação, tem suscitado aceso debate e alguma controvérsia numa larga variedade de sectores, países e regiões, nomeadamente nos EUA e na Europa.

Neste contexto, pretende-se, com o presente texto, dar a conhecer os principais contornos do reforço do envolvimento económico chinês em Angola, apresentando-se o sector da construção civil e obras públicas como estudo de caso.

Pese embora não tenha sido possível obter dados quantitativos que permitissem aferir, com maior exactidão, o respectivo impacto, discutir-se-á em que medida as empresas construtoras portuguesas, que gozam de prestígio e influência reconhecida em Angola, estarão ou não a ultrapassar satisfatoriamente o desafio da concorrência chinesa.

Situação Económica Angolana e Breve Caracterização do Sector da Construção e Obras Públicas

Evolução Económica Recente e Perspectivas

Depois de uma longa guerra civil, Angola vive em período de paz desde 2002. Os anos seguintes foram marcados por um forte crescimento económico, com taxas anuais de dois dígitos. Sintomaticamente, em 2008, Angola posicionou-se como a sétima economia africana, entre 48 países, podendo tornar-se, em 2014, na quinta maior economia de África, logo a seguir à África do Sul, Nigéria, Egipto e Argélia (Jornal de Angola, 27 de Junho de 2010).

Não menos relevante, segundo a análise recente da revista *The Economist* (Janeiro de 2011), Angola posicionou-se como a economia emergente de maior crescimento no mundo entre 2001 e 2010, com uma média de 11,1%.

Tirando partido das avultadas receitas da exportação de petróleo – que permitiram ao país a obtenção de saldos orçamentais e de transacções correntes excedentários, bem como a acumulação de reservas internacionais –, o governo angolano implementou um ambicioso programa de reconstrução de infra-estruturas destruídas pelos vinte e sete anos de guerra civil.

Desde 1980, a produção de petróleo em Angola tem vindo a aumentar anualmente, estimando-se as reservas de crude em 12,4 mil milhões de barris. Em 2010, a

produção média situou-se nos 1,86 milhões de barris/dia, prevendo-se uma subida para 1,9 milhões de barris/dia em 2011.

Reconhecendo a forte dependência em relação à produção petrolífera (representa mais de 80% das exportações, cerca de 60% do PIB e 90% da receita pública), um dos mais importantes objectivos da política económica do governo passa pelo aumento da percentagem do sector não petrolífero no PIB, a fim de garantir um crescimento que envolva todo o território e seja menos dependente das oscilações do valor do petróleo nos mercados internacionais.

Por outro lado, instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm alertado para o facto da actividade comercial fora dos sectores do petróleo, construção, distribuição e diamantes continuar a ser extremamente limitada, e para a persistência de situações de pobreza generalizada no país.

A este respeito, não é despidendo salientar que Angola ocupou a 146.^a posição (entre 169 países) no Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010. Dois terços da população vivem ainda abaixo do limiar de pobreza, a esperança de vida à nascença é de 40 anos e a taxa de escolarização não vai além dos 60%.

Nesta linha, e após as eleições legislativas de 2008¹, o governo angolano estabeleceu novas prioridades. O rápido desenvolvimento de infra-estruturas em ambiente pós-conflito tornou-se menos urgente, em detrimento de promessas eleitorais como a diversificação da economia e uma melhor prestação de serviços nos sectores da saúde e educação.

No entanto, o agudizar da crise económica internacional em 2009 fez-se sentir fortemente em Angola, em especial por força da descida acentuada dos preços do petróleo e subsequente quebra de receitas, havendo ainda que ter em conta a decisão da OPEP – à qual Angola aderiu em Janeiro de 2008 – de reduzir a produção como forma de sustentar os preços, fazendo com que o país produza abaixo da sua capacidade máxima.

1 As primeiras desde 1992, tendo-se registado uma vitória esmagadora do MPLA, com um resultado superior a 80% dos votos. Em Janeiro de 2010, foi aprovada a nova Constituição do país, que instituiu um regime presidencial-parlamentar, inspirado no modelo sul-africano, com o poder executivo a recair sobre o Presidente da República, o poder legislativo na Assembleia Nacional e o judicial nos Tribunais. O Presidente é eleito por um mandato de cinco anos – poderá ser renovado uma vez por igual período – e passa a assumir as funções de Chefe de Estado, Chefe de governo e Comandante Supremo das Forças Armadas. A respectiva eleição será baseada no chefe do partido que obtenha a maioria de lugares na votação para a Assembleia Nacional. Ou seja, numa única votação decidem-se duas eleições. É introduzida a figura do Vice-Presidente, deixando de existir o Primeiro-Ministro. As próximas eleições gerais deverão vir a realizar-se em 2012.

Acresce que a forte diminuição sentida no volume de reservas internacionais, uma questão de credibilidade nacional para o governo, levou a uma intensificação do controle de divisas por parte do Banco Central de Angola.

Perante os efeitos da crise económica internacional, Angola promoveu uma reaproximação ao FMI. Em Novembro de 2009, foi acordado um apoio financeiro no montante global de 1,4 mil milhões de dólares, a disponibilizar ao longo de 27 meses, no âmbito de um *Stand-By Arrangement* (Oje/Lusa, 9 de Agosto de 2010). Sem prejuízo de, no imediato, ter como principal objectivo limitar o impacto da crise económica, o FMI deixou claro que o programa de estabilização inclui uma agenda de reformas estruturais destinadas a fomentar, no médio prazo, o crescimento do sector não-petrolífero.

Entre os objectivos estabelecidos, destacam-se a meta de “atingir uma posição orçamental sustentável, reduzir a inflação e recuperar completamente as reservas internacionais” (Oje/Lusa, Agosto de 2010), que se situam, actualmente, em cerca de 15 mil milhões de dólares (contra mais de 20 mil milhões em finais de 2008).

Após uma ligeira contracção do PIB em 2009 (-0,3% a -0,4%), as expectativas de crescimento para 2010 e anos seguintes apresentam-se mais optimistas, prevendo-se uma melhoria do enquadramento económico e a estabilização da procura interna.

Em sequência da subida dos preços do petróleo, o governo apresentou, em Agosto, uma versão revista do Orçamento de Estado de 2010, prevendo um crescimento de 6,7% do PIB, com o sector petrolífero a crescer 5,4%² e o não-petrolífero 7,5%. No entanto, as previsões foram revistas em baixa em Outubro, para um crescimento de 4,5% do PIB, justificado pela Ministra do Planeamento, Ana Lourenço, com as “medidas aplicadas pelo governo perante o cenário económico e financeiro mundial” (Oje, 12 de Outubro de 2010).

Na análise do Rand Merchant Bank (Leitão, 23 de Agosto de 2010), continua a verificar-se uma forte dependência da economia angolana em relação ao petróleo. Apesar das autoridades estarem a fazer um esforço ao nível da diversificação da economia, em sectores como o diamantífero, agrícola, retalhista e venda por grosso, esse processo tem sido muito lento e não será capaz de compensar um eventual choque económico relacionado com o petróleo.

Segundo o FMI, as perspectivas de Angola para o médio prazo são bastante promissoras, destacando, como principais desafios a vencer, o combate à pobreza, a melhoria do ambiente de negócios, a melhoria da administração e serviços públi-

2 O Orçamento Geral do Estado sublinha ainda que o sector petrolífero terá uma produção anual estimada de 695 milhões de barris, e evoluirá de uma contribuição para o PIB de 40,9% em 2009 para 44,5% em 2010.

cos e a recuperação das infra-estruturas. O objectivo último passa por garantir um crescimento económico e social sustentável e, ao mesmo tempo, uma distribuição mais equitativa do rendimento nacional.

No que respeita às projecções já conhecidas de crescimento do PIB angolano para 2011, espera-se a consolidação da recuperação económica iniciada em 2010, variando os valores entre os 7,6% constantes nas linhas gerais do Orçamento de Estado do governo, os 7,5% previstos pelo FMI (*Country Report*, Setembro de 2010) e os 6,9% avançados pelo banco BPI no seu boletim económico de Angola (Janeiro de 2011).

Breve Caracterização do Sector da Construção Civil e Obras Públicas em Angola³

Após quase três décadas de guerra civil, que provocou a destruição de infra-estruturas aos mais diversos níveis, Angola viu-se perante a necessidade de reconstruir equipamentos em sectores como a saúde, educação, saneamento básico, infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, entre outros.

Neste contexto, não surpreende que, a partir de 2002, o sector da construção e obras públicas tenha iniciado uma forte expansão, em especial no quadro do ambicioso programa de reconstrução nacional promovido pelo governo.

Por conseguinte, a construção civil e obras públicas é um dos sectores que tem apresentado maior dinâmica de crescimento nos últimos anos, a uma média anual de cerca de 40% entre 2003 e 2008, situando-se actualmente o seu contributo para o PIB em 7,6%. Acresce que, considerando o PIB não-petrolífero, representou 12,4% do total em 2009, assumindo-se, neste momento, como o terceiro principal sector da economia não-petrolífera, a seguir à agricultura e ao comércio (BPI, Março de 2010).

O sector da construção e obras públicas emprega cerca de 270 mil pessoas (BPI, 2010), mas é de notar que está a ser afectado pela desaceleração da actividade económica resultante da actual crise mundial e, indirectamente, pela queda das receitas petrolíferas, que terá forçado alguns adiamentos de decisões de investimento. A estes factores acrescem a forte subida dos preços do sector imobiliário em Luanda e a conclusão dos estádios e respectivas infra-estruturas de apoio para o Campeonato das Nações Africanas (CAN), que se realizou em Janeiro de 2010.

³ Esta secção baseia-se, em larga medida, no Boletim Económico do Banco BPI sobre Angola (Março de 2010), <http://www.bpiinvestimentos.pt/Research/research.asp?opc=10>, (acedido em Outubro de 2010).

A evolução do crédito interno constitui outra manifestação do crescente dinamismo do sector da construção, suscitando maior interesse por parte da iniciativa privada. O peso no total do crédito concedido tem vindo a aumentar de forma significativa, representando actualmente cerca de 8,5%. O interesse dos investidores locais tem-se orientado, sobretudo, para o segmento habitacional, onde persistem fortes lacunas em Angola.

A construção em larga escala tem-se desenvolvido nas regiões costeiras, em Luanda e no sul de Huíla. Mas, cada vez mais, o objectivo é alargar os projectos de investimento ao interior, às regiões menos acessíveis, contribuindo desta forma para uma redução do isolamento e maior acesso a meios de combate à pobreza.

No âmbito do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação 2009-2012, para além da construção de obras estruturantes (em larga medida financiadas por investimento público e linhas de crédito internacionais), o próximo grande passo é a promoção do investimento privado, nomeadamente no segmento residencial. Para o efeito, foi estabelecida a meta de construção de um milhão de novas residências, abrangendo todas as 18 províncias do país, sendo que uma fatia importante deverá ser assegurada por investidores privados⁴.

Salientam-se de seguida outros projectos de relevo no sector da construção em Angola:

- PRESILD (Nova Rede Comercial de Angola): tem como objectivo a construção de infra-estruturas que permitam garantir o abastecimento de produtos de primeira necessidade à população, com um valor global de 1,7 milhões de dólares;
- Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo, a decorrer entre 2009 e 2013, com um montante estimado de 35 mil milhões de dólares. Tem como principais áreas de actuação a reabilitação e construção de infra-estruturas básicas (designadamente, habitacionais e rodoviárias), o desenvolvimento da actividade produtiva, o combate à erosão de ravinas e a reabilitação de infra-estruturas administrativas;
- Modernização das infra-estruturas rodoviárias: construção e/ou reabilitação de diversas estradas e auto-estradas (mais de 800 milhões de dólares);
- Projectos diversos: incluem saneamento básico, reabilitação de aeródromos e aeroportos internacionais (mais de 500 milhões de dólares).

⁴ No entanto, dadas as dificuldades orçamentais experimentadas por Angola nos dois últimos anos, é natural que este calendário venha a sofrer alguns ajustamentos.

Não obstante a sua rápida expansão, o sector da construção continua a enfrentar uma série de obstáculos ao seu crescimento. Desde logo, Angola não está ainda em condições de providenciar, em termos domésticos, as matérias-primas e instrumentos de trabalho necessários à laboração, pelo que tem de recorrer ao exterior para a sua aquisição. Acresce que o recurso à importação é um processo moroso, dados os constrangimentos logísticos relacionados com a capacidade do porto de Luanda.

Um outro obstáculo ao desenvolvimento do sector tem que ver com a dificuldade de acesso a algumas localidades, não só porque o trabalho de recuperação das infra-estruturas está em curso, como também o próprio processo de desminagem e remoção de engenhos explosivos não está ainda concluído.

De notar, como outra dificuldade a ter em conta, o elevado custo da mão-de-obra qualificada, que pode chegar aos 7.000 dólares/mês (no caso de Directores Financeiros e outros quadros superiores). Estima-se que a mão-de-obra expatriada custe cerca de 25% a 30% mais que a mão-de-obra local, para além de regalias adicionais, como viatura, renda de casa, assistência médica, etc.

São ainda de referir os elevados custos de aluguer ou aquisição de espaço próprio, bem como as despesas inerentes à sua utilização. A título de exemplo, a aquisição de um espaço para escritório com 50 m² pode ascender a 500.000 dólares (se o espaço já se encontrar recuperado). O aluguer é uma alternativa dispendiosa, dado que o valor para o mesmo espaço de 50 m² pode elevar-se a quase 10.000 dólares/mês.

Finalmente, a burocracia associada ao início da actividade de construção em Angola é um dos principais obstáculos ao investimento privado. A obtenção de uma licença de construção demora, em média, 328 dias, sendo necessários 184 dias para se obter um registo de propriedade. Não obstante, entre 2006 e 2010, os procedimentos tornaram-se menos morosos e o custo financeiro ligado à actividade caiu para menos de um terço.

Procurando responder a estes desafios e constrangimentos, o governo elegeu, no Plano de 2010-2011 (BPI, 2010), os seguintes objectivos e prioridades para o sector da construção:

- Melhorar a circulação de bens;
- Contribuir para o aumento da produção local de materiais de construção;
- Aperfeiçoar as condições institucionais da Administração Local com vista a uma maior rapidez e eficiência dos serviços públicos;
- Continuar o combate à erosão dos solos e adoptar medidas para a sua contenção;

- Desassorear e regularizar os leitos dos rios em situação crítica;
- Fomentar a habitação no quadro do realojamento e melhorar o saneamento básico em algumas cidades.

Pese embora o cenário de alguma incerteza suscitado pela persistência da crise internacional, com possíveis reflexos negativos na actividade construtora em Angola, as perspectivas de evolução do sector são, no entanto, bastante positivas, tendo presente o potencial de crescimento que continua a apresentar.

Acresce que, nos próximos anos, a indústria da construção beneficiará também do programa governamental de diversificação da economia, que terá subjacente um forte investimento em vias de comunicação, redes energéticas, criação de estruturas fabris e pólos de desenvolvimento com as respectivas infra-estruturas de apoio, entre outras áreas.

A Forte Aposta Chinesa em Angola

Relações Bilaterais Sino-Angolanas

O envolvimento da China em Angola remonta aos primeiros anos da luta anti-colonial, através do apoio aos três movimentos de libertação⁵, em diferentes momentos. Estava-se em plena Guerra Fria, com a preocupação de demarcação da URSS (forte apoiante do MPLA) a ditar o apoio chinês à FNLA e, em menor escala, à UNITA.

Após a independência de Angola em 1975, e a assunção do poder pelo MPLA, a China apenas viria a estabelecer relações diplomáticas com Angola em 1983.

O relacionamento entre os dois países foi-se intensificando progressivamente ao longo dos anos 90, constituindo-se Angola, no final dessa década, como um importante parceiro da China em África, em especial devido à cooperação em matéria de defesa.

Com o término da guerra civil em Angola, os contactos oficiais e empresariais aumentaram substancialmente, tendo a vertente económica passado a assumir clara predominância nas relações bilaterais sino-angolanas.

5 Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA).

Comércio e Investimento

O comércio bilateral situou-se entre os 150 milhões de dólares e os 700 milhões de dólares ao longo dos anos 90. Em 2000, elevou-se a 1,8 mil milhões e, no final de 2005, havia crescido quatro vezes, totalizando 6,9 mil milhões de dólares. Em 2008, as trocas comerciais, que se apresentam fortemente deficitárias para a China em face da crescente importação de petróleo de Angola, atingiram o valor recorde de 25,3 mil milhões.

Em face da baixa de preços do petróleo e do abrandamento da procura resultante da crise económica internacional, o comércio sino-angolano registou um decréscimo de 35% em 2009, não ultrapassando os 17 mil milhões de dólares. No entanto, segundo dados das alfândegas chinesas, assistiu-se a uma recuperação dos fluxos comerciais em 2010, totalizando 24,8 mil milhões de dólares, deixando antever que os próximos anos continuarão a pautar-se pela expansão do comércio bilateral, na perspectiva da manutenção das importações chinesas de petróleo angolano.

Como sustenta a jornalista Mary Fitzgerald (*Irish Times*, 26 de Agosto de 2008), na actual fase de envolvimento chinês em África, Angola é o país mais importante para Pequim, constituindo-se já como o seu principal parceiro comercial no continente africano.

As importações chinesas são constituídas à base de produtos energéticos, com destaque para o petróleo (cerca de 95% do total)⁶.

As exportações chinesas apresentam-se mais diversificadas, assentando em produtos de baixo preço/qualidade, como os têxteis, vestuário, calçado, material escolar, ou mesmo medicamentos. Nos últimos anos, produtos como as barras de ferro e aço, baterias, cimento e automóveis têm vindo a adquirir maior preponderância.

A exemplo da vertente comercial, também em matéria de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) a China tem vindo a intensificar a sua presença em Angola. Não obstante as principais operações se encontrarem concentradas no sector petrolífero e na construção, tem-se assistido a um crescimento exponencial do IDE chinês noutros sectores.

Segundo o embaixador chinês em Angola (*AllAfrica*, 26 de Março de 2009), cerca de 50 empresas chinesas de grande dimensão estão presentes no país, envolvendo mais de 70.000 trabalhadores chineses.

⁶ Refira-se que a China já representa 30% do petróleo exportado por Angola, surgindo logo atrás dos EUA, que compra 40% do total produzido pelo país.

Apoio à Reconstrução de Infraestruturas

Após o término da guerra civil em 2002, o governo angolano declarou a reconstrução do país como prioridade nacional, tendo sido aprovado para o efeito um Programa de Investimentos Públicos (PIP), gerido pelo Ministério das Finanças.

O sector da construção civil e obras públicas era tradicionalmente dominado por empresas portuguesas e brasileiras, além das empresas locais. A entrada das construtoras chinesas no mercado angolano, alavancada por um forte apoio do governo chinês, teve natural repercussão em termos de quota de mercado.

O ponto de viragem deu-se em Março de 2004, quando o governo angolano negociou com o ExIm Bank da China a concessão de uma linha de crédito no valor de 2 mil milhões de dólares, isenta de exigências políticas de transparência e boa governação, e com condições imbatíveis de utilização: taxa de juro LIBOR acrescida de um *spread* de 1,5% ao longo de 12 anos, com período de carência de 3 anos⁷.

Este acordo representou um verdadeiro balão de oxigénio para o governo angolano, a braços com dificuldades de financiamento, na medida em que as negociações com os tradicionais parceiros, e instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI, haviam chegado a um impasse, em face das exigências de boa governação e transparência para se negociar um reescalonamento da dívida angolana, no âmbito de uma Conferência de Doadores, inicialmente apazada para Junho de 2005 e que acabou por ser adiada *sine die*, após a formalização do apoio chinês.

Para a China, as difíceis relações de Angola com a comunidade doadora internacional acabaram por se revelar o *timing* ideal. Considerado país prioritário em face dos seus abundantes recursos naturais, o governo chinês não perdeu tempo na aproximação a Luanda, oferecendo um pacote bastante atractivo (empréstimos em condições muito favoráveis, não interferência nos assuntos internos de Angola, acesso facilitado ao mercado chinês).

Na óptica de diversos analistas (por exemplo, Ennes Ferreira, 2008), esta aproximação representa um “casamento de conveniência” perfeito. Como referiu pragmaticamente o Presidente angolano José Eduardo dos Santos, a China precisa de recursos naturais e Angola necessita desenvolver a sua economia. Motivos de sobra para que os dois países se empenhem numa “cooperação construtiva”.

Não deixando de salvaguardar os interesses económicos chineses, os projectos elegíveis no âmbito da linha de crédito resultam, em boa parte, do programa de

7 Outras fontes apontam para condições de utilização ligeiramente diferentes: prazo de pagamento de 17 anos, período de carência até 5 anos, taxa de juro garantida a 1,5% ao ano.

desenvolvimento do governo angolano, destinando-se sobretudo a apoiar a reconstrução das infra-estruturas destruídas pela guerra civil angolana (por exemplo, rede eléctrica, de estradas e caminhos-de-ferro, edifícios administrativos).

Numa primeira leitura, as condições da linha de crédito parecem ser desvantajosas para a China. Porém, a verdade é que o governo chinês conseguiu garantir a fatia de leão dos contratos a estabelecer para a reconstrução infra-estrutural de Angola. No concreto, a linha de crédito prevê que 70% das obras de reconstrução sejam adjudicadas a empresas chinesas e que apenas 30% fiquem nas mãos das empresas construtoras locais, o que não deixará de ter repercussões negativas ao nível do emprego da população local (Andrade, Abril de 2005). Terá ficado ainda acordado que pelo menos 50% dos materiais de construção seriam provenientes da China.

O empréstimo é garantido por activos do Banco Nacional de Angola, empregando fluxos monetários gerados por um contrato de venda de petróleo equivalente a dez mil barris por dia. Esta forma de pagamento de empréstimos para desenvolvimento de infra-estruturas através de recursos naturais foi designada pelo Banco Mundial como “*Angola mode*” (Foster, 2008), não se enquadrando no conceito típico de investimento directo⁸.

O *modus operandi* é o seguinte: os projectos identificados como prioritários pelo governo angolano são apresentados ao Comité Conjunto constituído pelo Ministério das Finanças de Angola e o Ministério do Comércio chinês. Para cada projecto posto a concurso, o governo chinês propõe três ou quatro empresas candidatas, cabendo ao governo angolano a decisão final. Após a selecção do empreiteiro ou construtor chinês responsável pela execução do projecto, um grupo técnico multi-sectorial (GAT – Gabinete de Apoio Técnico de Gestão da Linha de Crédito da China) supervisiona a sua implementação.

Refira-se ainda que, de acordo com um estudo do Centro de Estudos Chineses da Universidade sul-africana de Stellenbosch (Corkin, Burke, 2006), o governo chinês dispõe de uma lista de trinta e cinco empresas pré-aprovadas para a execução dos projectos imputados à linha de crédito.

A linha funciona como uma conta corrente. Sempre que solicitado pelo Ministério das Finanças angolano, os desembolsos são feitos directamente pelo ExIm Bank para as contas das empresas chinesas adjudicadas. O reembolso pelo governo angolano, do montante utilizado ao abrigo da linha, tem início após a conclusão do projecto. Por

⁸ Esta abordagem não é, porém, inovadora ou única, na medida em que prossegue uma longa prática de transacções baseadas em recursos naturais na indústria petrolífera. Mesmo em Angola, este tipo de transacção terá sido levada a efeito no início deste Século por empresas ocidentais.

sua vez, os rendimentos do petróleo obtidos no âmbito do acordo são depositados numa conta, sendo posteriormente deduzidos no serviço da dívida.

Foram acordadas duas fases de implementação. A primeira, iniciada em Dezembro de 2004, envolveu a celebração de 31 contratos de reconstrução de infra-estruturas em sectores como a energia, água, saúde, educação, telecomunicações e obras públicas, para um total de 50 projectos ao longo do território, avaliados em 1,1 mil milhões de dólares.

A segunda, que teve início em Março de 2007, irá financiar a implementação de 18 contratos, envolvendo 57 projectos (alguns transitam da primeira fase). Em termos de sectores, regista-se o seu alargamento às pescas e telecomunicações⁹.

Em Maio de 2007, foi negociada uma extensão de 500 milhões de dólares, para financiar “acções complementares” aos projectos da primeira fase que ainda não haviam sido orçamentados. Poucos meses depois, em Setembro, foi assinada em Luanda uma outra linha de crédito no montante de 2 mil milhões de dólares, ao abrigo da qual foram financiados cerca de 100 projectos, aprovados pelo Conselho de Ministros angolano em Novembro de 2007.

Neste novo acordo financeiro, o prazo de pagamento foi alargado para 15 anos e a taxa de juro é mais favorável (LIBOR acrescida de *spread* de 1,25). Por outro lado, as regras de conteúdo local são mais exigentes, de forma a assegurar uma maior participação angolana.

De acordo com um comunicado emitido pelo Ministério das Finanças angolano, a segunda fase de financiamento teve início em Janeiro de 2009, com um total de 1,6 mil milhões de dólares para projectos nas áreas de infra-estruturas, transportes e agricultura.

Entretanto, estando praticamente esgotadas as linhas de crédito do ExIm Bank e em face das dificuldades crescentes de financiamento por força da diminuição das receitas petrolíferas, o Presidente angolano, em visita a Pequim em Dezembro

9 Último ponto de situação disponível da execução das linhas de crédito da China (Junho de 2008):

- Primeira fase de financiamento: dos 50 projectos contratualizados, 44 concluídos, restantes 6 em fase de desembolso.
- Acções complementares: 18 contratos, 3 no sector da saúde, 7 da educação, 5 da energia e águas, 1 das pescas, 1 dos correios e telecomunicações, 1 das obras públicas (totalizam 546,7 milhões de dólares).
- Segunda fase de financiamento: 18 contratos enquadrados (57 projectos), dos quais 14 em execução, 3 com condições precedentes por completar, 1 aguarda aprovação do ExIm Bank.

Mais informação no sítio oficial do Ministério das Finanças angolano em:

<http://www.minfin.gv.ao/docs/dspProjGov.htm>

de 2008, negociou a concessão de mil milhões de dólares adicionais de crédito com vista a apoiar o programa de reconstrução do país.

A nova tranche de financiamento, anunciada em Março de 2009, é diferente das anteriores, na medida em que é assegurada pelo Banco de Desenvolvimento da China (CDB). O envolvimento do CDB é visto, em parte, como compensação pelo facto de, em finais de 2007, o Ministério das Finanças angolano ter sido forçado a injectar 3,5 mil milhões de dólares para apoio a projectos de infra-estruturas coordenados pelo Gabinete de Reconstrução Nacional (Corkin, Março de 2009).

Constata-se que a crise económica global, que enfraqueceu a posição financeira do governo angolano, tem sido bem aproveitada pela China. Por um lado, é um dos poucos clientes com capacidade para aumentar as importações de petróleo e, por outro, tem um papel fundamental enquanto financiador dos projectos de reconstrução de infra-estruturas.

Ao contrário do que tem sido veiculado pelas autoridades chinesas, dando conta de um grande número de empresas privadas interessadas em investir em Angola, a realidade é que a esmagadora maioria das empresas chinesas presentes no mercado angolano são estatais, encontrando-se a executar projectos enquadrados nas linhas de crédito.

Para este relativo alheamento poderão contribuir factores como as dificuldades de comunicação e de adaptação ao ambiente local, a falta de capacidades locais e insuficiente abastecimento (necessidade de importação dos materiais de construção), a que acrescem constrangimentos de ordem logística e de transportes (por exemplo, os problemas de congestionamento do Porto de Luanda)¹⁰.

No entanto, a China está claramente sob pressão do governo angolano no sentido de providenciar condições mais favoráveis de conteúdo local nos contratos para as suas empresas.

Este tem sido um dos pontos de maior fricção no relacionamento sino-angolano, dadas as repetidas queixas a propósito do alegado sub-emprego de mão-de-obra local por parte das construtoras chinesas. Acresce que os trabalhadores chineses não procuram qualquer tipo de integração com a população local, seja por diferenças culturais ou dificuldades linguísticas.

Deste modo, a crítica ao impacto quase nulo da presença chinesa na criação de emprego e no fomento do empresariado nacional parece estar a ganhar corpo em diversos sectores angolanos. O modelo de intervenção preconizado pela China,

¹⁰ Está prevista a construção de um novo porto, 20 km a Norte de Luanda, no Bairro do Dande, mas não estará concluído no curto prazo.

contrariamente ao que é seguido por outros países em Angola, não prevê a criação de parcerias, transferência de *know-how* ou a formação de quadros angolanos. A agravar este quadro, tem sido cada vez mais visível a qualidade duvidosa de uma parte da oferta chinesa.

Por seu turno, os responsáveis chineses, para além de reconhecerem as dificuldades de interacção com a comunidade angolana, queixam-se internamente de outros constrangimentos no desenvolvimento da actividade em Angola, como sejam a burocracia excessiva, as deficiências do sistema legal, ou os elevados direitos aduaneiros. Como refere Lucy Corkin (*op cit* em Faucon e Su, 10 de Agosto de 2010), as empresas estatais chinesas confiaram demasiado no grau de protecção conferido pelas linhas de crédito e não terão feito bem o “trabalho de casa”, não se tendo preparado adequadamente para as condições que vieram a encontrar no terreno.

Não obstante estas dificuldades, em finais de Setembro de 2010, o governo chinês anunciou que vai aumentar em 4 mil milhões de dólares o crédito concedido a Angola (Angop/SOL, 23 de Setembro de 2010). O montante em causa será progressivamente posto à disposição do governo angolano, a partir do último trimestre de 2010.

Após a confirmação deste novo apoio, e também em resultado de outros acordos rubricados há alguns meses atrás, o Estado angolano irá investir um total de 6 mil milhões de dólares na construção de infra-estruturas sociais, educação, saúde, telecomunicações, construção e reabilitação de estradas.

Ligações Perigosas? O Fundo Internacional da China

Em 2005, o Fundo Internacional da China (CIF)¹¹, uma instituição privada sediada em Hong-Kong, anunciou a disponibilização de 2,9 mil milhões de dólares com vista a ajudar aos esforços de reconstrução de infra-estruturas em Angola no período pós-guerra civil.

Como sustenta Serge Michel (2009, p. 262), o CIF é, indubitavelmente, o órgão mais misterioso de todo o dispositivo chinês em África. Em parte alguma para além de Angola foi criada uma *holding* semelhante, por um lado encarregada de controlar todas as empresas chinesas que actuam no país com dinheiro das linhas de crédito de Pequim e, por outro, de receber o petróleo que Angola entrega para reembolso dos créditos.

11 O CIF parece ser o “braço” para a construção da Beiya International Development Ltd., empresa-mãe da China Angola Oil Stock Holding Ltd, criada para a comercialização do petróleo angolano.

A linha de crédito do CIF, ao contrário do que sucede com os apoios do ExIm Bank, é gerida pelo Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN) angolano, que reporta directamente à Presidência. O GRN foi criado em 2005, com vista a gerir projectos de investimento de grande dimensão e assegurar a rápida reconstrução de infra-estruturas em Angola.

De acordo com fonte próxima da Presidência (Michel, 2009), os projectos do GRN estão avaliados em cerca de 10 mil milhões de dólares, sendo que grande parte deveria ser proveniente do CIF (entre 2,9 e 9 mil milhões), o que se afigura difícil de confirmar.

O GRN deveria dar andamento a projectos de grande dimensão e prestígio, nomeadamente três caminhos-de-ferro, incluindo o de Luanda e o de Benguela, estudos sobre uma nova cidade perto de Luanda, habitação social, e a construção de um novo Aeroporto Internacional de Luanda, no Bom Jesus.

No entanto, durante o ano de 2007, muitos dos projectos do GRN foram interrompidos ou cancelados, suscitando especulação na imprensa e deixando transparecer que o elevado número e volume de contratos terá excedido a capacidade do CIF, fazendo com que não os conseguisse concluir nos prazos acordados¹².

Em resultado, alguns dos fundos da segunda linha de crédito do ExIm Bank foram “desviados” com vista à prossecução dos principais projectos do GRN, sendo que o Ministério das Finanças angolano foi também forçado a reunir 3,5 mil milhões de dólares em financiamento interno, através da emissão de títulos do tesouro (Campos, Vines, 2008).

Os fracos resultados apresentados pelo CIF acabaram por suscitar importantes questões sobre a transparência e qualidade dos seus projectos, bem como a sustentabilidade, a longo prazo, deste modelo de negócios.

É também sintomático constatar que a embaixada chinesa em Angola, pelo menos oficialmente, parece não estar familiarizada com o CIF, tendo o Conselheiro Económico e Comercial declarado que *“we never saw CIF merge in any of the public exercises and meetings between the Chinese and the Angolan government”* (First Finance Daily Newspaper, 29 de Março de 2007), enfatizando que o CIF é um fundo privado e não tem nada que ver com o governo chinês.

Alguns sectores da sociedade civil angolana e ONG’s, bem como doadores internacionais, veicularam alguma preocupação a propósito de uma alegada falta de transparência na utilização das linhas de crédito chinesas. Em consequência, e

¹² O facto de Angola não ter sido um dos países contemplados no périplo que o Presidente chinês, Hu Jintao, realizou a África em 2007 não terá sido por acaso, podendo ser interpretado como mais um sinal do esfriamento das relações sino-angolanas.

também, de alguma forma, reflectindo as tensões existentes entre os departamentos governamentais mais tecnocráticos e os procedimentos de gestão opacos da Presidência, o Ministério das Finanças emitiu, em Outubro de 2007, um Comunicado a negar qualquer má utilização dos fundos chineses, demarcando-se da má gestão do CIF. A partir desta data, passou também a ser disponibilizada informação no sítio oficial do Ministério sobre as linhas de crédito do ExImBank¹³.

Entretanto, culminando rumores que davam conta de um crescente mal-estar entre o Presidente Eduardo dos Santos e o seu antigo “braço-direito” General Kopelipa, em Outubro de 2010 foi anunciada a extinção do GRN e a transferência dos seus projectos para outras entidades, entre as quais se destaca a Sonangol Imobiliária.

Perspectivas Futuras

Uma das questões em aberto diz respeito ao futuro do relacionamento económico sino-angolano num contexto pós-linhas de crédito, na medida em que parece existir uma dependência excessiva, de parte a parte, relativamente a este instrumento, pelo que não se afigura fácil perspectivar como irão evoluir as relações bilaterais sem um enquadramento deste tipo.

Parece mais ou menos claro, no entanto, que, em linha com a alteração das prioridades de Angola em torno do desenvolvimento dos sectores não ligados ao petróleo, o país poderá vir a negociar financiamento em novos moldes no futuro, o que não será, certamente, do agrado do governo chinês, o qual considera que os empréstimos garantidos por petróleo continuam a ser a melhor opção de actuação em Angola, uma vez que oferecem maior segurança.

Em todo o caso, pelo menos enquanto o governo chinês se mantiver interessado em apoiar financeiramente Angola (sobretudo com a contrapartida de acesso seguro e privilegiado a recursos energéticos), e esta continuar a necessitar do apoio da China para o seu Programa de Investimentos Públicos e para a estratégia de diversificação económica, é de esperar que as trocas comerciais e o investimento continuem a evoluir favoravelmente.

Acresce que, como já foi referido, a aparente aversão das empresas chinesas (estatais e privadas) à criação de parcerias com empresas locais não deixará de ter repercussões negativas junto das autoridades angolanas, dado o seu forte interesse em desenvolver o sector privado angolano nos mais variados sectores de actividade.

¹³ Refira-se, no entanto, que a informação mais recente disponível se reporta ao final do primeiro semestre de 2008.

Do lado angolano, haveria toda a conveniência em melhorar a capacidade de absorver os investimentos chineses de maior dimensão. Para tal, o governo deveria apostar seriamente no reforço da capacitação institucional, das competências locais (através de uma forte aposta em programas de formação) e da rede logística e de transportes.

Relações Económicas Luso-Angolanas

Com um passado comum marcado por aspectos positivos e outros menos positivos, tem prevalecido a ideia que Portugal e Angola “estão condenados a ser parceiros nas esferas política, diplomática e económica” (Fontoura, Maio de 2008).

Há que ter em conta a persistência de alguns estigmas ligados ao colonialismo, que acabam por condicionar a actuação de Portugal relativamente a Angola. Esses condicionalismos são visíveis, tanto a nível político-diplomático como na área económica, desde logo pela preocupação em não gerar mal-entendidos com as autoridades angolanas.

Porém, é indesmentível que o relacionamento económico luso-angolano conheceu um forte desenvolvimento nos últimos anos, como se percebe pela análise seguinte dos fluxos bilaterais de comércio e investimento.

Comércio e Investimento

Após um prolongado hiato provocado pela guerra civil angolana, as relações económicas bilaterais têm-se intensificado fortemente nos últimos anos. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2009, Angola posicionou-se como quarto cliente de Portugal, logo a seguir a Espanha, Alemanha e França, e à frente do Reino Unido e dos EUA. Nesse ano, as trocas comerciais elevaram-se a cerca de 2,4 mil milhões de euros.

Na qualidade de fornecedor, a posição angolana é bastante mais modesta, embora tenha conhecido uma evolução muito positiva nos últimos anos. Em 2009, por força da crise económica internacional, as importações portuguesas diminuíram, tendo Angola descido do 21.º para o 35.º lugar.

O grande incremento das trocas comerciais deve-se, sobretudo, ao aumento contínuo das exportações portuguesas, que cresceram em média 36% ao ano, no período de 2004 a 2009. Refira-se que Portugal é, actualmente, o principal fornecedor de Angola.

No entanto, dados preliminares relativos a 2010 evidenciam um forte crescimento das importações (563,5 milhões de euros, +272,9%) e um decréscimo das exportações portuguesas (1,9 mil milhões de euros, -14,5%), tendo Angola descido para o 5.º posto no *ranking* dos principais clientes de Portugal e ascendido ao 15.º lugar como fornecedor.

No que respeita à estrutura das exportações portuguesas em 2010, verifica-se um grau de concentração relativamente elevado em cinco grupos de produtos, constituídos pelas máquinas, produtos agro-alimentares, minérios e metais, químicos, veículos e outro material de transporte que, no seu conjunto, representaram mais de 70% do total.

Quanto às importações portuguesas provenientes de Angola, reduzem-se praticamente ao grupo dos combustíveis minerais, o que traduz uma alteração significativa relativamente à situação de 2004, quando ainda não se procedia à importação de petróleo angolano.

Segundo informação do Banco de Portugal, também na área dos serviços a balança comercial é tradicionalmente favorável a Portugal, com o saldo a triplicar entre 2004 e 2009, ao passar de 187,5 para 566 milhões de euros. Dados provisórios relativos a Janeiro-Novembro de 2010 apontam para um reforço desta tendência (*superavit* de 633 milhões de euros em termos homólogos). Em resultado desta evolução, Angola passou de 11.º cliente em 2005 para o 8.º posto em 2010.

Por outro lado, Angola tem vindo a ganhar predominância enquanto destino do Investimento Directo Português no Estrangeiro (IDPE). Os dados relativos a 2009 indicam a subida do país para a 3.ª posição, com 557 milhões de euros de investimento bruto, correspondente a uma participação de 7% do IDPE total.¹⁴

As operações de investimento directo português em Angola, de 2007 a 2009, repartiram-se maioritariamente pela construção (55,3% do total em 2009), comércio por grosso e a retalho, e actividades financeiras e de seguros, representando nesse período mais de 90% dos respectivos valores globais.

Na qualidade de mercado emissor de investimento para Portugal, embora o seu peso no total dos fluxos de IDE ainda seja bastante reduzido, foram contabilizados 114 milhões de euros em 2009, o que traduz um salto significativo. Tem-se verificado uma crescente participação de capital angolano nas empresas portuguesas

¹⁴ Refira-se, no entanto, que o IDPE em Angola tem sido caracterizado, nos últimos anos, por valores de desinvestimento crescentes, que conduziram à obtenção de valores líquidos negativos entre 2007 e 2009. O mesmo se verifica nos dados preliminares já conhecidos para 2010 (Janeiro-Outubro), de acordo com informação do Banco de Portugal.

instaladas no mercado e, fenómeno mais recente, nas empresas domiciliadas em Portugal, contribuindo para um crescente reequilibrar de interesses e posições entre os dois países.

*Linhas de Crédito de Apoio às Exportações Portuguesas para Angola*¹⁵

Dada a forte procura das empresas portuguesas, em especial pela linha de crédito comercial garantida pelo Estado português, Portugal tem vindo a aumentar e a diversificar, de forma significativa, os instrumentos de apoio às exportações de bens e serviços para Angola.

Linha de Crédito Comercial com Garantia do Estado Português

Após negociações a nível bilateral, foi assinado, em Agosto de 2004, um Acordo de Reestruturação da Dívida de Angola a Portugal, envolvendo um montante de 956 milhões de euros.

Como contrapartida pela regularização da dívida, foi assinada, em Novembro de 2004, a “Convenção Relativa à Cobertura de Riscos de Crédito à Exportação de Bens e Serviços de Origem Portuguesa para a República de Angola”, estabelecendo uma linha de crédito com um *plafond* inicial de 100 milhões de euros (até 10 anos, sem carência e com taxa de mercado). Posteriormente, o montante da linha foi alargado para 300 milhões de euros, conforme adenda assinada em Luanda em Abril de 2006, por ocasião da visita oficial do primeiro-ministro português a Angola.

Quase um ano volvido, em Março de 2007, constatou-se que a linha de seguro de crédito às exportações portuguesas para Angola, gerida pela COSEC, estava esgotada. O valor total segurado ascendeu a 321,2 milhões de euros, dos quais 269,2 milhões (cerca de 84%) foram utilizados por empresas do sector da construção e obras públicas.

Dado o rápido preenchimento do *plafond* decorrente da priorização de projectos por parte de Angola, o montante da linha foi sucessivamente alargado para 500 milhões e, finalmente, 1000 milhões de euros, conforme acordo assinado em 11 de Março de 2009, aquando da visita do Presidente angolano a Portugal.

¹⁵ Baseia-se, em grande medida, em informação disponibilizada pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Esta linha tem sido utilizada, essencialmente, no financiamento de projectos na área da construção e reabilitação de infra-estruturas, tendo também contemplado os sectores da construção naval e das tecnologias de informação.

Dado o seu bom grau de utilização, a linha de crédito poderá vir a ser renovada no futuro próximo.

Linha de Crédito de Ajuda

A 5 de Abril de 2006, foi assinada em Luanda uma Convenção, através da qual Portugal se comprometeu a apoiar a concessão de crédito de ajuda à parte angolana para financiamento de projectos integrados no Programa de Investimentos Públicos.

Posteriormente, foi assinado em 17 de Julho de 2008, em Luanda, o acordo entre a Caixa Geral de Depósitos (CGD), o Estado português e o Estado angolano, o qual prevê a concessão de crédito de ajuda à parte angolana, até ao montante de 100 milhões de euros, com um nível de concessionalidade de 50%. O apoio revestirá a forma de bonificação de juros e concessão de garantia do Estado português sobre o crédito a conceder pela CGD.

Até à data, não se conhecem ainda projectos imputados a esta linha concessional.

A Importância de Angola para as Empresas Portuguesas de Construção e Obras Públicas

O mercado angolano da construção civil e obras públicas reveste-se de características singulares para Portugal. Tradicionalmente, foi sempre entendido como uma continuação do nosso mercado interno, dado que em termos legais e fiscais as diferenças eram mínimas, não existindo sequer a barreira linguística. Durante muitos anos, as construtoras portuguesas praticamente detiveram o monopólio do sector, com uma quota de mercado a rondar os 80%.

Com o fim da guerra civil e a necessidade de reconstrução de infra-estruturas, o mercado angolano tornou-se mais apetecível, suscitando o interesse de outros países, em especial do Brasil e da China, gerando uma concorrência acrescida para as empresas portuguesas e o inevitável esforço de adaptação a este novo quadro.

Em Abril de 2006, na sua primeira visita oficial a Angola, o primeiro-ministro português fez-se acompanhar pelas empresas do sector da construção e obras públicas com maior ligação ao mercado angolano. Desde então, têm-se sucedido

numerosas deslocações oficiais e empresariais nos dois sentidos, constituindo prova da prioridade que Angola passou a assumir para o governo português.

Neste sentido, iniciativas como a criação ou reforço de linhas de crédito de apoio às exportações portuguesas, a isenção de tributação fiscal em Portugal dos dividendos obtidos em Angola (desde que comprovadamente liquidados), ou a intervenção decisiva junto do Estado angolano para a implementação do programa de liquidação das dívidas às empresas nacionais, constituem bons frutos da actuação do Estado português como facilitador dos negócios e da internacionalização das construtoras portuguesas em Angola.

Progressivamente, em face das constantes notícias na imprensa dando conta de novos investimentos em Angola, começou a ganhar forma a percepção que Angola se estaria a tornar numa espécie de “El Dorado” das construtoras portuguesas.

Porém, tal como refere Manuel Agria, vice-presidente executivo da Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (ANEOP)¹⁶, existem realidades diferenciadas entre as construtoras a desenvolver actividade em Angola. Em alguns casos, a aposta angolana não pode ser dissociada da situação de crise que se vive no sector em Portugal¹⁷, constituindo um verdadeiro escape para algumas empresas a braços com falta de encomendas e que terão optado pela via da internacionalização como estratégia de sobrevivência, quando a prudência aconselharia que uma decisão desse tipo fosse bem ponderada, obedecendo a critérios objectivos de racionalidade económica.

Os números mais recentes não deixam grande margem para dúvidas. Entre 2008 e 2009, a facturação externa das empresas de construção cresceu cerca de 60%, em larga medida graças ao “efeito Angola”. Refira-se ainda que o número de construtoras com investimento directo no mercado angolano duplicou nos últimos anos, conforme atestam dados da Agência Nacional de Investimento Privado de Angola (ANIP). Acresce que, segundo informação do Consulado Geral de Portugal em Luanda, estão inscritos actualmente cerca de 90 mil portugueses, sendo que o sector da construção, obras públicas e afins é o maior empregador de quadros técnicos portugueses (entre 50% a 60% do total).

Neste momento, Portugal é o terceiro país com mais peso na construção em Angola. Existem cerca de 1217 empresas portuguesas com o Alvará de Empreitei-

16 Entrevista presencial realizada nas instalações da ANEOP, no dia 15 de Outubro de 2010.

17 De acordo com informação da Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas (AECOPS), citada no Jornal de Negócios em 11 de Janeiro de 2011, “a generalidade dos indicadores disponíveis confirma que o ano de 2010 correu mal para o sector da construção, em todos os seus segmentos de actividade, incluindo nas obras públicas, que viram as adjudicações cair 36%, para 1.556 concursos entregues”.

teiro de Obras Públicas e 170 com o de Industrial da Construção Civil em Angola. Apenas a China e o Brasil têm maior peso neste mercado (Jornal de Leiria, 29 de Abril de 2010).

Dando conta da importância do mercado angolano, o estudo “O Poder da Construção em Portugal - Impactos 2009/2010”, elaborado pela Deloitte, em colaboração com a ANEOP, cujos resultados foram divulgados em Junho de 2009, conclui que Angola já representa cerca de 50% do volume de negócios internacional, nas empresas portuguesas de construção com facturação superior a 200 milhões de euros¹⁸.

Praticamente todas as construtoras nacionais do *top-30* estão com negócios em Angola e têm reforçado posições e diversificado actividades, sendo que a transversalidade tem sido visível no investimento em sectores de actividade tão diversos como as energias renováveis, hotelaria, restauração e imobiliário, entre outros¹⁹. Tudo somado, Angola já vale cerca de um terço do negócio das principais construtoras nacionais.

Do que precede, não se deve inferir que não existem riscos. Pese embora, numa primeira leitura, o mercado angolano possa parecer semelhante ao português, na realidade o ambiente de negócios em Angola tem características muito próprias, pelo que, em regra, é aconselhável a associação a uma empresa local. Caso se encontre o parceiro certo, as vantagens são inúmeras, tais como o conhecimento do modo de funcionamento do mercado e a rede de contactos com as principais instituições e outros actores fundamentais.

Em resposta a questionário elaborado pelo autor (ver anexo) e remetido às principais estruturas associativas do sector da construção civil e obras públicas, foram identificados os seguintes obstáculos à entrada e permanência de empresas nacionais em Angola:

- i. obtenção de vistos de trabalho em Angola;
- ii. referenciação de locais adequados à instalação da empresa e habitação de trabalhadores expatriados;
- iii. elevados valores de arrendamento ou aquisição de espaços;
- iv. processos administrativos muito burocratizados e lentos;

18 Para maior detalhe, ver *press release* de 2 de Junho de 2009 no sítio da Deloitte em: http://www.deloitte.com/view/pt_PT/pt/ideias-e-perspectivas/publicacoes-nacionais/press-release/ec06a2ffce812210VgnVCM100000ba42f00aRCRD.htm

19 Refira-se, a título de exemplo, a vitória do consórcio Mota-Engil / Soares da Costa no concurso para a execução da vertente terrestre de requalificação da Baía de Luanda, obra orçada em 130 milhões de dólares, com prazo de conclusão de dois anos.

- v. mão-de-obra local com insuficiente qualificação profissional;
- vi. absentismo dos trabalhadores;
- vii. abastecimento irregular de água, electricidade e telecomunicações.

De notar que, durante o ano de 2009, os custos e o risco de mercado angolano aumentaram, começando a ecoar, com maior insistência, sinais de preocupação de algumas empresas portuguesas com os atrasos nos pagamentos por parte das autoridades angolanas. Conforme analisa Carlos Bayan Ferreira, Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola (*op cit* em Filipe, 19 de Maio de 2009), “os atrasos nos pagamentos às empresas devem-se ao facto do Banco Nacional de Angola estar a fazer uma gestão mais fechada das divisas existentes”. Isto significa que “os bancos ficaram com menor liquidez e menos espaço para a concessão de crédito”. O sector da construção português é dos mais afectados, devido ao número de empresas e aos grandes volumes envolvidos.

Ao longo do ano de 2010, estes constrangimentos foram-se tornando cada vez mais visíveis. Em Fevereiro, por exemplo, a ANEOP alertava para o facto da dívida do Estado angolano às empresas portuguesas de construção ultrapassar já os 500 milhões de euros (Oje, 3 de Fevereiro de 2010).

Alguns meses mais tarde, em Maio, durante uma visita oficial a Angola, o ministro português das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foi confrontado com a possibilidade de algumas empresas portuguesas serem forçadas a parar a laboração (Lusa, 10 de Maio de 2010), caso a questão dos atrasos nos pagamentos não fosse solucionada com brevidade.

Finalmente, o impasse foi ultrapassado durante a visita oficial do Presidente da República Portuguesa a Angola, em Julho de 2010, tendo o Presidente angolano anunciado o pagamento da dívida a fornecedores portugueses, cerca de 800 milhões de euros, nos dois meses seguintes, abrangendo sobretudo pequenas e médias construtoras. Para as empresas de maior dimensão, será feito um pagamento de 40% e um reescalamento do restante montante, a regularizar no espaço de dois anos, e que poderá envolver a entrega de títulos da dívida pública a empresas credoras de mais de 30 milhões de dólares.

Refira-se que a dívida global do Estado angolano às empresas portuguesas (com particular destaque para as construtoras) se situa actualmente na ordem dos 2 mil milhões de dólares. O acordo alcançado prevê que o valor acumulado até Agosto de 2009 seja pago, faseadamente, até ao final do primeiro trimestre de 2011.

Como Fazer Face à Concorrência Chinesa?

Dado o forte envolvimento das empresas estatais chinesas no Programa de Investimentos Públicos angolano através das linhas de crédito concedidas pelo governo chinês a partir de 2004, não tardou a emergir o receio que o mercado das obras públicas de Angola ficasse “fechado” às construtoras portuguesas.

Num primeiro momento, os concursos para a realização de obras públicas em Angola (principalmente, na província de Luanda) foram quase todos ganhos pelas empresas chinesas, tendo-se verificado, inclusivamente, a readjudicação de alguns concursos que haviam sido atribuídos a empresas portuguesas.

Nesta fase, em que a entrada em força das construtoras estatais chinesas mais se fez sentir, o mercado da construção civil de iniciativa privada acabou por se revelar importante para as empresas portuguesas, nomeadamente ao nível da construção de equipamentos hoteleiros, *resorts* e condomínios de luxo, edifícios para escritórios, etc.

Ao fim de algum tempo, beneficiando de algum desencanto das autoridades angolanas relativamente à forma de actuação das construtoras chinesas (sobretudo ao nível da insuficiente utilização de mão-de-obra local), as empresas portuguesas foram, paulatinamente, reconquistando o seu espaço, pese embora o mercado angolano de construção e obras públicas permaneça fortemente concorrencial.

Aparentemente, as construtoras portuguesas, nomeadamente as de maior dimensão, não terão sido das mais afectadas, em virtude da sua presença consolidada no mercado angolano, sendo que algumas *majors* optam por “arrastar” empresas de menor dimensão através de concursos de sub-empregadas, diminuindo, por esta via, os riscos de investimento.

Tal não significa, porém, que as construtoras portuguesas sejam indiferentes à presença chinesa em Angola, apesar de alguns empresários procurarem desvalorizar a situação, referindo que as carteiras de encomendas são diferentes, pelo que não haveria lugar a concorrência directa.

Sabe-se que, não obstante estarmos perante empresas de diferentes dimensões e perfis de especialização, na realidade não será bem assim. Antes de mais, importa reconhecer as vantagens comparativas chinesas, a começar pelo apoio financeiro do governo chinês que, ao abrigo das linhas de crédito de apoio à reconstrução de infra-estruturas, acaba por assegurar um “mercado cativo” de obras públicas que não são postas a concurso geral e, seguramente, poderiam interessar às empresas portuguesas.

Outros factores que abonam a favor das construtoras chinesas têm que ver com a sua capacidade de trabalho (laboram sete dias por semana, se necessário) e de cumprimento de prazos curtos, em condições por vezes bastante adversas.

No entanto, onde as empresas estatais chinesas têm sentido maior dificuldade – na capacidade de comunicação e de integração no ambiente de trabalho angolano – acaba por ser uma das principais vantagens comparativas das construtoras portuguesas, fruto da sua presença de muitos anos em Angola e facilidade de interacção com a população, que se reflecte, desde logo, em possibilidades acrescidas de recrutamento e formação de mão-de-obra local, tirando igualmente partido dos bons resultados e sinergias com a Cooperação Portuguesa.

Por outro lado, tem sido notório, em alguns meios angolanos, um certo descontentamento com a qualidade das obras públicas chinesas (incluindo os materiais de construção), nomeadamente na reconstrução dos caminhos-de-ferro, sentimento que não se verifica relativamente às empresas portuguesas.

Outra importante vantagem das empresas portuguesas diz respeito à sua maior predisposição para o estabelecimento de parcerias com sócios angolanos (com uma componente de transferência de tecnologia e *know-how*), se tivermos em conta que a criação de um sector empresarial local forte é um dos principais objectivos do governo de Angola.²⁰ Daqui se pode concluir que, ao invés de uma diminuição da presença em Angola por força da concorrência chinesa, as construtoras portuguesas têm conseguido aumentar, de forma assinalável, o seu volume de negócios no país, cenário que deverá prosseguir no futuro, mesmo tendo presente o acréscimo de risco e custos associados à actual conjuntura económica internacional.

Considerações Finais

Após um longo período de guerra civil, a reconstrução de infra-estruturas físicas assumiu contornos de desígnio nacional por parte do governo angolano. Neste contexto, não surpreende o elevado crescimento da construção e obras públicas nos últimos anos.

Por este motivo, e em face dos crescentes constrangimentos de financiamento com que se deparou junto dos tradicionais doadores, Luanda começou a implementar, de forma hábil, uma estratégia de diversificação das suas relações económicas externas, apostando em especial no reforço do relacionamento com a China.

Para a China, o *timing* acabou por se revelar perfeito, na medida em que, após alcançar a paz, Angola foi definida como um dos países prioritários para a obtenção

²⁰ Acresce que, mesmo num cenário (a médio prazo) de crescente “angolanização” da economia, não é de prever que as empresas portuguesas de maior capacidade percam espaço e influência no mercado angolano.

de matérias-primas de importância estratégica para o seu crescimento económico, com natural destaque para o petróleo.

O relacionamento é caracterizado pelos dois países como “estratégico” e “pragmático”, ou, numa perspectiva mais crítica, um “casamento de conveniência”. A aproximação mútua era inevitável, dada a complementaridade de interesses. Angola tem os recursos naturais que a China necessita, e esta dispõe de meios financeiros indispensáveis ao desenvolvimento do país africano.

Após um período de grande fulgor no relacionamento bilateral, com a aprovação de diversas linhas de crédito para apoio à reconstrução de infra-estruturas, começou a notar-se algum mal-estar nas relações entre os dois países, em grande medida devido ao atraso e cancelamento de um elevado número de projectos coordenados pelo Gabinete de Reconstrução Nacional, cujo apoio financeiro havia sido contratualizado ao Fundo Internacional da China.

Outras situações de alguma tensão foram originadas pela fraca participação local nos projectos de infra-estruturas executados pelas empresas chinesas, em virtude das dificuldades de comunicação entretanto surgidas, agravadas pelos atrasos estruturais de Angola, nomeadamente no que diz respeito à rede logística e de transportes.

Mais recentemente, por força das dificuldades de financiamento sentidas por Angola em consequência da crise económica internacional, parece assistir-se a uma reaproximação, nomeadamente com a aprovação de novos pacotes financeiros de apoio em 2010 e o anúncio, em Novembro do mesmo ano, da oficialização de uma “parceria estratégica” entre os dois países.

Não se podendo considerar um “relacionamento natural”, mas antes uma conjugação de interesses complementares, é de prever que, enquanto os ganhos superarem os custos associados, é mais ou menos certo que o comércio e investimento bilateral continuarão a evoluir favoravelmente.

No que diz respeito ao relacionamento entre Angola e Portugal, não obstante as vicissitudes próprias de qualquer relação entre antiga potência colonizadora e colonizada, é legítimo considerar que está a atravessar uma fase de grande dinamismo. A este facto não é alheia a forte aposta do governo português no aprofundamento das relações económicas com Angola e a estratégia de diversificação de parceiros comerciais por parte de Luanda.

Parece legítimo concluir que Angola “está na moda” em Portugal, nomeadamente no sector da construção e obras públicas. Sem prejuízo do impacto inicial da entrada das construtoras chinesas no mercado angolano, constata-se que as empresas portuguesas, sobretudo as de maior dimensão, têm vindo a aumentar o seu volume de negócios em Angola.

Não obstante algumas dificuldades conjunturais entretanto surgidas em Angola, com consequências negativas ao nível do aumento do risco dos investimentos e dos custos de produção, tudo aponta para que Portugal e Angola continuem a manter uma ligação duradoura, em especial na vertente económica.

No entanto, a nosso ver, será de toda a conveniência que o relacionamento luso-angolano, tanto a nível político-diplomático como no plano económico, se mantenha equilibrado e sem recurso a “fantasmas do passado”. Para o efeito, tanto o Estado como as empresas portuguesas deverão nortear a sua actuação pela firmeza na defesa dos seus interesses.

Uma interrogação que fica para futuro é saber até que ponto Angola é uma aposta verdadeiramente sustentada e de longo prazo, para todas as construtoras portuguesas presentes no mercado, ou se, em alguns casos, não constitui uma “fuga para a frente”, em resposta à situação de crise que se vive na construção e obras públicas em Portugal.

ANEXO

QUESTIONÁRIO SOBRE O SECTOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL E OBRAS PÚBLICAS EM ANGOLA

1. Como caracteriza, em termos gerais, o sector da construção civil e obras públicas em Angola?
2. As empresas portuguesas do sector têm abordado, de forma adequada, o mercado angolano? Na negativa, justifique.
3. A constituição de consórcios de empresas para projectos em Angola é desejável e poderá vir a ser prática generalizada no futuro? Quais as vantagens e inconvenientes?
4. Quais os maiores desafios suscitados pela concorrência chinesa? De que forma melhor podem ser ultrapassados? Quais as vantagens das empresas portuguesas?
5. Além da concorrência, que outras dificuldades se deparam às empresas portuguesas no estabelecimento de negócios em Angola e no dia-a-dia da sua actividade no país?
6. Considera inevitáveis as parcerias locais para o desenvolvimento de negócios em Angola? Como melhor responder ao desafio da qualificação da mão-de-obra angolana?

7. A questão dos atrasos do Estado angolano nos pagamentos às empresas portuguesas tem prejudicado os negócios em curso (e futuros) em Angola? Como antevê o seu desenvolvimento?
8. Considera que o Estado português tem desempenhado de forma adequada o seu papel de facilitador e incentivador dos intercâmbios económicos entre Portugal e Angola? Dever-se-ia adoptar uma diferenciação positiva para as PME? Justifique.
9. Como perspectiva a evolução futura do sector da construção civil e obras públicas em Angola?
10. Como antecipa o futuro da presença empresarial portuguesa no sector da construção e obras públicas em Angola?

Bibliografia

- Alden, Chris *et al.*, (Eds.), 2008. *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, Londres: Hurst & Company.
- Alden, Chris, *China in Africa*, 2007. Londres: Zed Books.
- Alves, Ana Cristina, 2010. "The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21st Century", *South African Institute of International Affairs*, Occasional Paper No. 55.
- _____, 2010. "A Brief Analysis of China's Oil Interests in Angola", *The China Monitor*, Issue 54, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, pp. 4-10.
- Andrade, Vicente Pinto de, 2005. "Angola na Rota da Asia", *Courrier Internacional*, Número 2, pp. 28-29.
- Campos, Indira, Vines, Alex, 2008. "Angola and China: A Pragmatic Partnership", *Chatham House*, Londres, pp. 1-16.
- Cardoso, Filipa Paiva, 2009. "Angola já vale mais de 30% do negócio das construtoras portuguesas", *i*, 1 de Setembro.
- Casalinho, Cristina *et al.*, 2011. *Angola*, Banco BPI, Estudos Económicos e Financeiros.
- Corkin, Lucy, Burke, Christopher, 2006. *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

- _____, 2009. "Angola's Relations with China in the Context of the Economic Crisis", *The China Monitor*, Issue 38, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, pp. 4-6.
- Costa Branco, Luís, Ribeiro, Sara, 2010. "Angola vale um terço do negócio das construtoras nacionais", *Sol*, 23 de Abril.
- Downs, Erica, 2007. The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations", *China Security*, Vol. 3, No. 3, pp. 42-68.
- Economist Intelligence Unit, 2009. *Country Report - Angola*.
- Faucon, Benoit, Su, Sherry, 2010. "Hostility towards Workers Cools Angola-China Relationship", *The Wall Street Journal*, 10 de Agosto.
- Felismino, Elisabete, 2009. "Sonangol é a nova aliada da Mota-Engil", *Diário Económico*, 17 de Junho.
- Ferreira, Manuel Ennes, 2008. "China in Angola: Just a Passion for Oil?", in Soares de Oliveira et al, *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace* (pp. 295-317). Londres: Hurst & Company.
- Filipe, Celso, 2009. "Angola atrasa pagamentos a empresas portuguesas", *Jornal de Negócios*, 19 de Maio.
- _____, 2010. "Grandes construtoras já assinaram acordo para receber dívida de Angola", *Jornal de Negócios*, 21 de Julho.
- Fitzgerald, Mary, 2008. The Great Leap Westward", *Irish Times*, 23 de Agosto.
- _____, 2008. "West's difficulty in Angola is Beijing's opportunity", *Irish Times*, 26 de Agosto.
- Fontoura, Miguel, 2008. "Se não nós, quem? Se não agora, quando?", *Revista Portugal Global*, AICEP, pp. 35-36.
- Foster, Vivian et al., 2008. *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*, Banco Mundial.
- Goldstein, Andrea et al., 2006. "The Rise of China and India: What's In It for Africa?", *Policy Insights*, OECD Development Centre.
- Kurlantzick, Joshua, 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*, Yale University.
- Leitão, Luís, 2010. "Angola cresce 7,2% este ano", *Diário Económico*, 23 de Agosto.
- Michel, Serge, 2009. *O Safari Chinês: Pequim à Conquista do Continente Africano*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Noronha, Alexandra, 2011. "Obras adjudicadas em 2010 caíram 36%", *Jornal de Negócios*, 11 de Janeiro.

- Palma-Ferreira, J.F., Meireles, Luísa, 2009. "Angola Seduz para Internacionalizar", *Expresso*, 14 de Março.
- Pereira, Rui P., 2006. "A Nova Política da China em África", *Relações Internacionais*, IPRI-UNL, n.º 10, pp. 19-38.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>, (data de acesso 15-01-11).
- S.A., "Portugal é o terceiro maior construtor em Angola", 2010. *Jornal de Leiria*, 29 de Abril.
- S.A., "Angola revê PIB de 2010 em baixa, de 6,7 para 4,5%", 2010. *Oje*, 12 de Outubro.
- S.A., "Angola - Dossier de Mercado", 2010. *AICEP Portugal Global*.
- S.A., "Angola - Second and Third Reviews Under the Stand-By Arrangement", 2010. *Fundo Monetário Internacional*, Country Report N.º 10/302.
- S.A., "Angola: Oil-backed Loan Will Finance Recovery Projects", 2005. IRIN, 21 de Fevereiro.
- S.A., "Angola/China: Comércio Cresceu 80,8% nos Primeiros Nove Meses de 2010", 2011. *Diário de Notícias*, 19 de Janeiro.
- S.A., "Angola e China avançam para parceria estratégica", 2010. *Oje/Lusa*, 22 de Novembro.
- S.A., "China aumenta crédito a Angola", 2010. *Angop/SOL*, 23 de Setembro.
- S.A., "China, Angola Relations Excellent - Ambassador", 2009. *AllAfrica*, 26 de Março.
- S.A., "Chinese embassy in Angola is not familiar with CIF background", 2007. *First Finance Daily Newspaper*, 29 de Março.
- S.A., "Construtoras em risco de terem de pagar trabalhos se Angola não pagar dívidas", 2010. *Lusa*, 10 de Maio.
- S.A., "Dívida de Angola às empresas portuguesas ultrapassa 500 milhões, diz ANEOP", 2010. *Oje*, 3 de Fevereiro.
- S.A., "Economia Angolana está em Crescimento", 2010. *Jornal de Angola*, 27 de Junho.
- S.A., "FMI satisfeito com Angola mas alerta para passos importantes em falta", 2010. *Oje/Lusa*, 9 de Agosto.
- S.A., "Head of State, Chinese Ambassador Discuss Cooperation", 2009. *Angop*, 17 de Fevereiro.

- S.A., “Imobiliária da Sonangol gere novas centralidades”, 2010. *Vida Imobiliária*, 28 de Outubro.
- S.A., “Investimento angolano em Portugal é fundamental”, 2010. *Jornal de Negócios*, 16 de Julho.
- S.A., “More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa”, 2006. *Council on Foreign Relations Task Force*, Washington DC.
- S.A., “Regresso ao Passado”, 2010. *Visão*, 22 de Julho.
- S.A., “The Lion Kings?”, 2011. *The Economist*, 6 de Janeiro.
- Saint-Paul, Marc Aicardi de, 2004. « La Chine et l’Afrique: Entre l’Engagement et l’Intérêt », *Géopolitique Africaine*, Número 14.
- Sanger, David E., 2006. “China’s Oil Needs Are High on U.S. Agenda”, *New York Times*, 19 de Abril.
- Santos, Susana de Jesus *et al.*, 2010. *Angola*, Banco BPI, Estudos Económicos e Financeiros.
- Saraiva, Hermínia, 2010. “A hora das pequenas e médias empresas em Angola”, *Diário Económico*, 23 de Julho.
- Silva, Nuno Miguel, 2009. “Construtoras Reforçam em Número e em Áreas de Negócio”, *Semanário Económico*, 7 de Março.
- _____, 2010. “Dinheiro das dívidas às construtoras continua retido em Angola”, *Diário Económico*, 13 de Outubro.
- Telles, Francisco Ribeiro, 2008. “Um Mercado Estratégico”, *Revista Portugal Global*, AICEP, pp. 40-41.
- Thompson, Drew, 2005. “China’s Soft Power in Africa: From the ‘Beijing Consensus’ to Health Diplomacy”, *China Brief*, Jamestown Foundation, Volume 5, Número 21, pp. 1-4.
- Waldron, Arthur (Eds.), 2008. *China in Africa*, The Jamestown Foundation, Washington DC.
- Wallis, William, 2008. “Drawing Contours of a World Order”, *Financial Times*, 24 de Janeiro.
- Wang, Jian-Ye, 2007. “What Drives China’s Growing Role in Africa?”, *IMF Working Paper*, 07/211.
- Zweig, David e Jianhai, Bi, 2005. “China’s Global Hunt for Energy”, *Foreign Affairs*, Volume 84, Número 5.

Jihadismo Global: A (In)Coerência de uma Estratégia de Subversão?

Felipe Pathé Duarte

Investigador Auxiliar do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

Resumo

O objectivo deste estudo passa por perceber as linhas estratégicas do movimento jihadista, e de que forma os acontecimentos subsequentes ao 11 de Setembro de 2001 influenciaram o percurso dessas linhas. Assumindo a incoerência e descontinuidade estratégica do Jihadismo Global, procurar-se-á identificar as causas externas e internas que levam (ou levaram) a essa impossibilidade no campo estratégico. Perante este último ponto analisar-se-á a maneira como o movimento tem tentado ultrapassar essa lacuna, sobretudo no que diz respeito às formas organizativas, doutrina de combate, e operacionalização da acção subversiva.

Abstract

Global Jihadism: The (In)Coherence of a Subversive Strategy

In this essay we will try to understand the strategic lines of the jihadi movement, and how the measures and responses to the September 11 attacks influence the course of these lines. Assuming the incoherence and the strategic lack of continuity of the Global Jihadism, we will try to identify the internal and external causes that pushed the movement for that impossibility in the strategic field. Concerning this, we will try to analyse the way how they have tried to overcome this gap, mainly regarding organization, warfare doctrine and subversive armed action.

Notas Introdutórias e Circunscrições Conceptuais

Antes de começar a abordar o tema, há um conjunto de conceitos, fundamentais para a localização do problema, que deverão ser delimitados. Muito embora não sirvam como definição intrínseca de determinado tipo de acção, ajudam, de uma forma extrínseca, à sua compreensão. Estes conceitos não são mais do que instrumentos que se revelaram fundamentais ao entendimento e circunscrição do problema de partida sugerido pelo título deste artigo.

O Islamismo

O islamismo contemporâneo de matriz sunita é aqui entendido como sendo uma forma de activismo político que, tal como o islamismo contemporâneo de matriz chiita (cujas representação máxima se reflecte na actual teocracia constitucional iraniana), visa a instauração de um Estado Islâmico. Neste sentido, opõe-se não só ao nacionalismo secular, vigente em alguns países de maioria muçulmana desde a segunda metade do século passado, mas também às concepções mais tradicionais do Islão que consideram a luta política um factor de somenos. Apesar dos seus ecos se terem feito sentir nos anos vinte com a associação da “Irmandade Muçulmana”¹ no Egipto, é a partir dos anos sessenta, com as teorias e escritos de autores como o paquistanês Syed Abul A'ala Maududi² e do egípcio Sayyid Qutb³, que a ideologia ganha corpo, força e vigor.

-
- 1 Em 1928, sob a influência de Hassan al-Bana (1906 - 1949), funda-se, no Egipto, a *Ikhwan al Muslimun*, ou “Irmandade Muçulmana”, convertendo-se num autêntico movimento de massas que captava a pequena burguesia urbana, recentemente alfabetizada, do Egipto. Impregnava-a de uma religiosidade extremista - lançando um repto contra a modernização do Islão, que se fazia sentir na altura, e que, segundo eles tendia a ocidentalizar os verdadeiros preceitos muçulmanos. A pedra angular do seu sistema ideológico era a fusão da sociedade, da cultura, do Estado e da religião, que tudo subsumia. Pelo que, o grande propósito da *Ikhwan al Muslimun* era transformar o Islão numa forma de vida total, que servisse de fio condutor para o indivíduo, para a comunidade e para a política. As suas acções pautavam-se pela rejeição de toda a contradição do Livro Sagrado; pela promoção da saúde do corpo e do espírito; pelo incremento da fraternidade entre muçulmanos; pela utilização da política como meio de disseminar a religião; e, por último, a construção de um Estado muçulmano. Vários grupos extremistas se formaram-se a partir de ramificações desta organização, sobretudo aqueles que deram origem a movimentos “jihadistas” no Egipto, na Palestina ou no Afeganistão. (Lia, 2006; Mitchell, 1993)
 - 2 Cf. Maududi, Syed Abul A'ala; *Jihad in Islam*; Beirut: The Holy Koran Publishing House, 2006. O pensamento de Maududi está reunido em cerca de 120 obras, contudo, na nossa perspectiva, esta obra é aquela que melhor conceptualiza a sua ideia de *jihad* (sobre o pensamento de Maududi ver Adams, 1983; 99-133)
 - 3 Cf. Qutb, Sayyid; *Milestones*; New Delhi: Islamic Book Service, 2001. Tal como o último autor, Qutb tem o seu pensamento explanado em inúmeras obras. Contudo, *Milestones* parece ser aquela que melhor corporiza o seu pensamento (sobre o pensamento de Qutb ver Haddad, 1983; 67-98; Moussalli, 1994)
-

De acordo com um relatório do *International Crisis Group* (nº 37, 2005), actualmente podemos identificar três formas distintas de islamismo. A primeira, de carácter mais político, engloba movimentos relativamente inseridos no jogo democrático, que aceitam o princípio do Estado-Nação, e procuram a reforma e mudança através da acção política. São exemplos deste activismo movimentos islâmicos politizados como a “Irmandade Muçulmana” no Egipto, o partido *Adalet ve Kalkınma Partisi* na Turquia, ou o *Parti pour la Justice et le Développement* de Marrocos.

A segunda forma de activismo islamista poderá ser caracterizada como tendo uma atitude missionária, pois engloba missões islâmicas de conversão, procurando assumir o papel de um farol de valores. Assim, promovem a virtude islâmica, lutam contra a corrupção da moral, fruto da fraqueza da fé. Não procuram o poder político, mas sim a perseverança da identidade islâmica. São exemplos a *Tablighi Jamaat* ou o *Salafiyya Movement*, ambos fundamentalistas e tradicionalistas, e de dimensão internacionalista.

A terceira forma já vai imbricar na espinha dorsal deste artigo. De acordo com o supracitado relatório, é aqui que entra a luta armada como forma de activismo islâmico, ou seja, o jihadismo.

Do Jihadismo ao Jihadismo Global – O Islamismo Violento

No que diz respeito a este ponto, reconhecemos uma dificuldade à partida. Esta prende-se com a dificuldade de classificação precisa de algumas correntes (e actores) violentas, que se inserem dentro do espectro conceptual do islamismo. Assumimos também que os termos utilizados para essa classificação partem do léxico árabe e são igualmente empregues discursivamente pelos actores do islamismo violento. Esta terminologia tornou-se vigente no seio da Ciência Política a partir dos anos 80, ajudando a classificar um fenómeno que, à luz da academia ocidental, parecia inclassificável porque incoerente e híbrido (Hegghammer, 2009: 244-266).

Estes termos têm um carácter mais religioso e neles está latente uma militância sacralizante que dá um fio condutor comum aos diversos grupos e actores que bebem do islamismo violento. Contudo, embora comuns da perspectiva teológica, tornam-se problemáticos porque nem todos os actores e grupos subsumidos a esta categoria partilham as mesmas preferências políticas. Estamos pois conscientes que o uso de uma terminologia específica de carácter cultural e religioso pode afastar a precisão da análise, “enclausurando” a acção e os actores no próprio conceito.

Por outro lado, fazer só uma abordagem analítica, com base nas preferências políticas e formas de luta violenta dos diversos grupos que, à partida, se encaixam

neste registo, é difícil. Isso implicaria uma categorização total de grupos (que constantemente mudam de preferências políticas) e esse não é o propósito deste estudo. Para além de que facilmente se misturam os meios e os objectivos, tornando toda e qualquer categorização incompleta.

Condicionados pela impossibilidade de determinar com precisão o peso da política e/ou da religião no islamismo, optaremos aqui por utilizar os dois métodos de definição conceptual: uma terminologia de carácter religioso que nos ajudará a perceber as origens intelectuais (religiosas e imutáveis) do movimento; e uma análise conceptual feita com base nas formas (estratégias a curto e médio prazo) e razões de luta dos diversos grupos violentos do espectro islamista⁴.

Abordagem Conceptual de Propensão Religiosa

O termo jihadismo, controverso, é relativamente novo quer no léxico islamista, quer no meio académico ocidental. Parte, naturalmente, do preceito Islâmico *jihad*⁵, que, de uma forma muito sucinta se poderá definir como sendo luta ou guerra pelo Islão. Aqui encontramos uma combinação de três princípios: o esforço individual de luta contra si mesmo; a luta pela expansão do Islão, logo a luta contra os infiéis e a luta contra o muçulmano que não está de acordo com o preceito islâmico; e a luta para seguir o caminho de Deus (Etienne, 1987: 186-187).

O conceito de jihadismo foi forjado no último quartel do século XX e reedificado sobre as cinzas da vitória *mujahedin* no Afeganistão. A partir dos ataques de 11 de Setembro, porque associado à violência islâmica sunita, assumiu, no

4 Dos diversos quadros de análise para categorização para o islamismo violento que encontramos em bibliografia secundária (Dekmejian, 1985; Wiktorowicz, 2006; Rubin, 1998), optámos pelo de Thomas Hegghammer (2009), por ser aquele que nos parece mais completo e consistente, e não misturar formas e objectivos de luta.

5 Os juriconsultos muçulmanos encararam a *jihad* como o requisito num mundo dividido entre *dar al-islam* (território islâmico, onde é aplicada a jurisprudência islâmica) e *dar al-harb* (território não islâmico, a morada da guerra). Nos diversos apelos à *jihad* está implícito que toda a comunidade islâmica tem a tarefa de expandir o *dar al-islam* pelo mundo inteiro, para que todos possam partilhar de uma ordem social e politicamente justa. Então, ao apelo da *jihad*, a resposta poderá ser individual ou colectiva, defensiva ou ofensiva. Os grandes teólogos islâmicos dividem a *jihad* em duas correntes: a *jihad* maior e a *jihad* menor. A primeira é a luta contra os inimigos da vida espiritual, a luta contra o mal e contra o egoísmo. É um esforço maioritariamente individual. A segunda, a *jihad* menor, é a luta armada contra os inimigos do Islão. É nesta corrente que o islamismo violento se revê. Da *jihad* menor, partem mais duas interpretações. Uma, colectiva, que circunscreve as acções de luta ao princípio da guerra regular, que poderá ser entre Estados, e da acção militar justa. Outra, individual e voluntária, que preconiza a luta de cada muçulmano contra a tirania do ocupante (sobre *jihad* violenta ver Cook, 2005; sobre a guerra de carácter islâmico ver Kelsay, 1993; Malik, 1979)

discurso mediático e acadêmico, uma forma de distinção dos militantes islamistas não-violentos. Sendo um neologismo, e não fazendo parte inerente da cultura e história do Islão, é-lhe dado pouco ou nenhum significado pela maioria dos muçulmanos.

Os jihadistas, ou professantes do jihadismo, não deixam de ser militantes islamistas incomodados com a “ameaça” da secularização da vida social e política dos países muçulmanos, motivada pela globalização e uma crescente ocidentalização dos usos e costumes islâmicos. Por estas razões, consideram-se o topo e a vanguarda do Islão (que é apontado como sendo a solução para todos os males que afligem a sociedade muçulmana). Então, sob a máscara de uma ética e de uma moral religiosa, estes militantes começaram a utilizar a violência contra todas as estruturas sociais, políticas e religiosas, visando a conquista de poder e a posterior re-islamização da sociedade, corrompida pelos valores ocidentais. Sendo que, por isso, passou a ser a melhor forma de, entre a comunidade acadêmica e especialistas em contra-terrorismo, designar os muçulmanos sunitas⁶ que utilizam a violência como forma de alcançar a vigência da sua política universalista. Contudo, este termo tem-se revelado insuficiente para caracterizar um movimento cada vez menos homogêneo e mais híbrido. As fracturas e debates internos dentro do movimento têm-se intensificado, traduzindo-se, na maior parte das vezes, numa disputa sobre o peso da doutrina religiosa *versus* a adoção de medidas de carácter mais pragmático (Brown, 2007).

Acentuando as nuances interpretativas, podemos ainda dizer que há dois motes inspiradores no jihadismo que, por herança intelectual, compõem o fio condutor. Há aquele que vem beber da “Irmandade Muçulmana”, que assume um maior pragmatismo político e cuja manifestação mais radical passa pela doutrina professada por Sayyid Qutb, e há outro que advém do Salafismo⁷, literal e puritano, insuflado pelo wahhabismo Saudita⁸, e cuja expressão mais radical se

6 Não deixa de ser interessante verificar que o termo é raramente utilizado por milícias extremistas de inspiração chiita como o Hezbollah, ou por alguns grupos ligados à insurreição palestina, como o Hamas.

7 O salafismo é um conceito demasiado complexo para aqui ser tratado, mas pode-se definir como sendo a imitação do *salaf*, ou “antepassados piedosos”, os chamados “antigos de Medina”, que eram os companheiros de Mohammed, considerados os seus seguidores mais fiéis. As correntes salafistas defendem as três primeiras gerações de muçulmanos (o Profeta, os seus companheiros e os primeiros califas) como autoridade principal e exemplos perfeitos do Islão. Assim, esta doutrina visava um regresso à tradição do Profeta. No fundo, pretende-se aplicar a todos o modelo idealizado da cidade do Profeta. (Wiktorowicz, 2006)

8 Wahhabismo é um movimento fundado por Mohammed Ibn Abd al-Wahhâb (1703-1792). É uma visão puritana e integrista do Islão sunita, que aposta na interpretação literal do Corão e

verifica no chamado salafismo-jihadista. Embora as heranças intelectuais divirjam, os fios entrelaçam-se. Contudo, podemos dizer que entre os qutbistas e o salafismo-jihadista há três grandes diferenças. Estes últimos são considerados mais extremistas e intransigentes que os primeiros⁹; tendem a assentar mais na doutrina religiosa (wahhabismo e salafismo) do que no pragmatismo político patente nos ensinamentos de Qutb e na prática da “Irmandade Muçulmana”; por último, na definição de inimigo e no raio de acção, os salafistas-jihadistas procuram ser mais internacionalistas e mais anti-ocidentais.

O salafismo-jihadista começa a ser idealizado e articulado por Abu Muhammad al-Maqdisi e por Abu Qatada al-Filistani, na Londres islâmica dos anos 90. Numa entrevista em 2002, ao jornal online *Minbar al-Tawhid wa'l-Jihad*, Maqdisi descreve o salafismo-jihadista como sendo um movimento que combina o apelo à unicidade de Deus e à *jihad* em sua causa, e como um movimento global, não étnico nem nacional, que não pactua com a tirania. Condena a luta político-partidária, por não ser de acordo com a *Sharia* (lei islâmica), afirma a subsistência do movimento pela existência e experiência proveniente de diversas frentes jihadistas – Afeganistão, Bósnia, Chechénia... – (MacCants, 2006: 172-173).

Este termo começa então a ser rótulo para descrever uma corrente de pensamento que, partindo do jihadismo (doravante “jihadismo clássico”) procura a aplicação da *sharia* e considera a *jihad* (defensiva¹⁰) como sendo uma obrigação de qualquer muçulmano, visando a deposição de líderes considerados apóstatas

da *Sunnah*. Como elemento fundamental da sua teologia temos a unicidade de Deus (*tawhid*). Munido de um “pragmatismo teológico”, Ibn Abd al-Wahhâb ajustou o proselitismo religioso ao poderio político-militar. Associou-se, então, a Ibn Saud, chefe tribal da casa Saud, formando uma espécie de movimento político religioso. O pregador juntara-se ao combatente. Utilizando como bandeira este movimento religioso, os Saud conquistaram as tribos dos desertos da Arábia, convertendo-as a esta tendência islâmica, e apoderaram-se de Meca e de Medina. A casa Saud ainda hoje se mantém na Arábia Saudita, num controverso governo político-religioso (Sourdel, 1996: 847-848).

9 Estamos conscientes da fragilidade destas “diferenças”, que não se esgotam, nem se fecham em si, provando, uma vez mais, a dificuldade de circunscrição analítica do tema. A precisão falha, por exemplo, na primeira diferenciação. Basta atentarmos ao grau de violência do já citado GIA, um grupo que não se insere nesta vertente, mas cuja intransigência e radicalismo foram marcantes, chegando alguns proselitistas do jihadismo-salafista a criticar abertamente essa violência, como foi o caso de Qatada e Hamza, ou o próprio Osama Bin Laden (Nasiri, 2006: 271-275). Quanto à segunda diferenciação, nas declarações salafistas-jihadistas podemos encontrar com frequência citações de autores associados à “Irmandade”, como Qutb, Faraj, Azzam ou o mais citado de todos, o teólogo do séc. XIII Ibn Taymiyyah (MacCants, 2006), sendo que, talvez por isso, há ainda quem considere os revolucionários jihadistas dos anos 70 como salafistas-jihadistas ou o salafismo-jihadista como sendo uma fusão entre o qutbismo e o salafismo.

10 Ver nota 5.

(*takfir*) e permitindo moralmente a morte de civis, e legitimando o martírio/ataque suicida (*shahid*).

O que se apresentou, de uma forma muito sucinta, foi uma definição de carácter mais religioso totalmente desprovida de significação política, que, a montante, servirá de lastro conceptual para o que se chama de Jihadismo Global. Posto isto, podemos então caracterizá-lo como sendo um corpo ideológico, poroso e híbrido, que sustém a acção da *Al-Qaeda* e Movimentos Associados (AQMA). Nesta perspectiva, diverge do jihadismo dito “clássico”, nomeadamente no que diz respeito à definição de inimigo: passou de um inimigo local, focado em países maioritariamente muçulmanos, para um inimigo de carácter mais global e distante, encabeçado pelos Estados Unidos da América (EUA) – o “grande Satã” – e aliados.

Abordagem Conceptual de Propensão Política

Embora sedutores, os conceitos de carácter religioso têm limitações no que diz respeito à circunscrição do objecto em análise, o Jihadismo Global, correndo-se o risco da ausência de significado. Quando se diz que um jihadista se tornou salafista (ou vice-versa) nada se sabe acerca do seu inimigo ou da sua forma de luta (Hegghammer, 2009: 256-257).

Assim, com base em autores como Gerges (2005), Hegghammer (2009), Kepel (2002) ou Wiktorowicz (2006), conseguimos caracterizar o islamismo violento (por forma a poder isolar e chegar à definição do nosso objecto de estudo) partindo do comportamento político de alguns dos grupos militantes. Tal divisão tem/teve duas premissas – as declarações (divulgação) e as formas de acção.

Assim sendo, de acordo com os objectivos e motivações políticas, podemos encontrar três categorias-tipo de islamismo violento: uns que visam a alteração da organização sociopolítica de um determinado Estado (revolucionários/reformistas); outros que procuram estabelecer uma soberania num determinado território ocupado por não-muçulmanos (irredendistas/nacionalistas); e por último aqueles que procuram defender a comunidade virtual Islâmica – *Ummah* – de ameaças externas (pan-islamistas). Estes objectivos são, acima de tudo, a curto e médio prazo.

Para esta abordagem puseram-se de parte as metas utópicas e vagas – a vigência do Califado Universal, a predicação total de Allah¹¹ ou a libertação dos povos muçul-

11 De acordo com o Sheik Azzam (2001), fundador da MAK, que mais tarde dará origem à *Al-Qaeda*, “A Jihad só pode ser abandonada quando só Allah for louvado. Jihad continua até que a Palavra de Allah seja elevada bem alto. Jihad até que os povos oprimidos sejam libertados. Jihad para proteger a nossa dignidade e recuperar as nossas terras ocupadas. Jihad é o caminho para a

manos subjugados pelos valores ocidentais. Foram então apontadas as razões pelas quais são, à partida, estabelecidas estratégias, prioridades, delimitação do inimigo (obstáculo à prossecução destes objectivos) e sobre quem a violência é utilizada. Mas há que ter em conta que a maior parte dos grupos e actores que se inserem neste quadro interpretativo apoiam incondicionalmente a causa palestiniana e têm uma certa hostilidade relativamente aos EUA.

No primeiro caso temos/tivemos activistas que militam/militavam contra Estados maioritariamente muçulmanos, que não governam de acordo com os preceitos islamistas, e por isso são considerados ilegítimos, e em alguns casos, apóstatas (*takfir*). De acordo com Fawaz Gerges (2005: 43-79), a *jihad* era declarada contra um inimigo próximo. São exemplos deste activismo sócio-revolucionário grupos como os argelinos *Group Islamique Armée* e o *Group Salafist pour la Predication et le Combat*, ou o grupo “*Jihad Islâmica do Egipto*”.

O segundo caso, dos nacionalistas religiosos, tem como forma de manifestação a insurreição violenta. Luta-se por um território específico (acreditando na sua pertença por direito) que se encontra ocupado ilegítimamente por uma potência não-muçulmana. São exemplo grupos como os palestinianos Hamas, os indianos *Lashkar-e-Taiba* ou o grupo de insurreição dos *Mujaheedin* da Chechénia. A luta ainda continua localizada numa geografia específica e o inimigo continua próximo.

Por último, temos uma configuração de islamismo violento que tem como objectivo a “protecção” da *Ummah*. Como forma de manifestação poderá assumir a versão “clássica” ou global do jihadismo. No primeiro caso a forma de actuação poderá ser em frentes de combate, onde há uma ameaça declarada e definida por ataque directo. No segundo, partindo de uma justificação moral mais abrangente, a frente poderá ser em qualquer parte do mundo. O inimigo aqui passou de local e próximo a global e distante, tendo como representação máxima os EUA e aliados. É exemplo desta forma de islamismo violento a AQMA.

Ou seja, temos uma *jihad* que passou de um campo de acção local, para um campo de acção global, tendo como vértice, até ao momento, os ataques de 11 de Setembro de 2001. Tal como na outra abordagem de carácter teológico, o mote para esta mudança foi um inimigo que se tornou mais distante e mais global.

Muito embora partamos do princípio de um tipo ideal de jihadismo, através da circunscrição do inimigo, facto é que, actualmente, sobretudo depois de 2001,

glória eterna.”(tradução livre do autor de acordo com tradução do original em língua inglesa - *Jihad must not be abandoned until Allah alone is worshipped. Jihad continues until Allah’s Word is raised high. Jihad until all the oppressed peoples are freed. Jihad to protect our dignity and restore our occupied lands. Jihad is the way of everlasting glory*”[Azzam, 2001]).

assistimos a uma certa miscigenação da definição de inimigo e razão de luta. Como forma de sobrevivência, a *jihad* global, ao nível da retórica e do comportamento, tende a uma aproximação cada vez maior a movimentos locais de rebelião jihadista (e vice-versa).

Com estes dilemas epistemológicos pretendemos apontar a perigosidade da excessiva categorização de um movimento fluido, que, por natureza, é dinâmico e idiossincrático. Por outro lado, serve também para indicar que o movimento não vive exclusivamente de preferências socioeconómicas, complementa-as com uma certa dimensão religiosa – a ideologia que o fundamenta é, portanto, religiosa e política.

Al-Qaeda e Movimentos Associados (AQMA)

Assumimos a *Al-Qaeda*, e os diferentes movimentos associados, como sendo o expoente máximo do Jihadismo Global. Contudo, não há consenso entre os diversos analistas do mundo ocidental quanto à definição do que é a *Al-Qaeda*.

A um nível mais macro, a principal divergência está relacionada com facto de se identificar, ou não, uma estratégia racional por detrás do uso da violência por parte da AQMA. Há um grupo de autores que procura identificar as componentes não instrumentais do movimento, assumindo, com base nesta configuração, que o comportamento operacional não passa por um planeamento estratégico, assentando, por isso, num irracionalismo religioso, num fanatismo e numa cultura do martírio (Appleby, 1999; Cozzens, 2007; Juergensmeyer, 2001; Paz, 2002). Por outro lado, existem aqueles que se referem à acção da AQMA como sendo o fruto de uma escolha racional que instrumentaliza a violência, visando fins que foram delineados estrategicamente (Brachman e McCants, 2006; Brachman, 2009; Crenshaw, 2007; Habeck, 2006; Hoffman, 2007; Lia e Hegghammer 2004; Pape, 2005).

A um nível mais preciso, as grandes divergências, que também são reflexo da cisão macro, prendem-se com questões de estrutura organizacional. Logo a seguir aos ataques de 11 de Setembro, houve autores que se referiram à AQMA como sendo uma organização hierárquica, com uma cadeia de comando e controlo bem definida, organizada em teia, tendo no centro Osama Bin Laden, e estando ladeada por células adormecidas (Williams, 2002; Gunaratna, 2004). Outros, uma organização baseada numa estrutura em rede, e planeada como se de um *franchising* se tratasse – em vez da planificação, caberia à liderança o apoio, logístico e moral das operações (Bergen, 2001). Há ainda quem descreva a AQMA, não como uma organização, mas como um sistema ou uma “cobertura” ideológica (Guedes, 2007; Sageman, 2004, 2008).

Não obstante as diferentes perspectivas, há que ter em conta que a AQMA representa um vasto número de indivíduos, de diferentes grupos étnicos, com diferentes experiências e formas de luta, mas com um projecto metapolítico¹² (de matriz religiosa) comum.

De forma a superar a dicotomia inicial (estratégia racional vs. irracionalismo religioso) optámos por estabelecer uma ponte entre os dois pólos analíticos. Partimos então de um certo dualismo da AQMA. Não obstante a essência desta análise residir na procura de uma coerência estratégica de um movimento que tem a AQMA como vanguarda (o que em si já implica a assunção de uma dimensão racional e instrumental da violência), não poremos de parte o carácter expressivo e existencial, logo não-instrumental (Coker, 2002), das suas acções. Contudo, procuraremos ter os pés mais assentes na primeira margem, já que o pilar epistemológico do artigo nasce naquilo a que se chamam “Estudos Estratégicos Jihadistas”. Este termo foi introduzido na academia ocidental por Lia e Hegghammer (2004) para designar a tarefa de análise de conteúdo de textos jihadistas, de maneira a perceber o pensamento estratégico da liderança da AQMA e o futuro do jihadismo global.

Ao nível da estrutura organizacional basear-nos-emos em Bruce Hoffman (2006) para poder afirmar que é possível identificar quatro formas de existência da *Al-Qaeda* (o que nos vai permitir utilizar a expressão *Al-Qaeda* e Movimentos Associados). Uma primeira, a chamada *Al-Qaeda* Central, cuja estrutura advém do período pré-11 de Setembro, tem uma cadeia de comando e controlo bem definida, e tem como espaço geográfico de localização a zona que compreende a fronteira do Paquistão com o Afeganistão. Há uma segunda forma de existência que compreende as organizações associadas e afiliadas à *Al-Qaeda* – são normalmente grupos de insurreição islamista que, fundindo agendas e causas de luta, procuram assistência material e/ou “teológica” do movimento, “glocalizando-se”¹³. Como terceira forma, há que considerar também os membros de células locais (com ou sem experiência de combate) que podem ter, ou não, uma ligação directa com a *Al-Qaeda*¹⁴. Por último, existem aqueles que agem pela chamada *Al-Qaeda Network*, sendo a maioria

12 Por metapolítica entendemos uma perspectiva mundividente que nasce para além da política e se constrói sob princípios considerados absolutos, pautando toda a sua representatividade pela intransigência, pelo fundamentalismo e por vezes pela violência. Com isto não se quer dizer que metapolítica é apolítica, mas apenas que a política que a guia se fundamenta em formas culturais e/ou religiosas que não admitem a possibilidade negocial ou, em casos mais extremos, a possibilidade existencial de outros que não os professantes.

13 Por exemplo, os já referenciados *Group Salafist por la Predication et le Combat* e *Laskar-e-Taiba*, ou o Movimento Islâmico do Uzbequistão ou a *Jemaah Islamiya*.

14 Por exemplo alguns antigos membros de células do *Group Islamique Armé* ou os quatro bombistas do 7 de Julho de 2005, em Londres.

radicais recentemente convertidos que, não tendo uma relação directa, se inspiram na *Al-Qaeda*¹⁵. É por esta última forma de existência da *Al-Qaeda* que, associada a uma radicalização islâmica de carácter violento, que se tem vindo a sentir no Ocidente em geral e na Europa em particular, perpassam as chamadas *self-starters cells* (pequenos grupos sem ligações à *Al-Qaeda*, que agem por conta própria) e o *home-grown terrorism* (veja-se, por exemplo Precht, 2007).

A (In)Coerência da Estratégia Subversiva

Para abordar este assunto não podemos deixar de lado Max Weber que, de uma forma quase tautológica, associa o Estado ao controlo da violência¹⁶. Naturalmente que, num período em que a economia e a política estão cada vez mais globalizadas (reduzindo o papel centralizador do Estado) e que as Relações Internacionais se vão também definindo através de actores não-Estatais, Weber parece-nos reduzido ao anacronismo – mais ainda se entrarmos pelo campo das chamadas “guerras de 4ª geração” (Hammes, 2004).

Porém, citamo-lo porque encaramos formalmente a subversão como sendo a acção contra este conceito weberiano *par excellence*. Lembramos, pois, que uma estratégia de subversão visa a corrosão de um poder soberano, formal e legítimo (o que define essa legitimidade não cabe aqui ser explanado), através do uso, ou não, da violência física. Neste caso o monopólio da violência deixa de estar na mão do Estado, passando para outros actores com diferentes estruturas formais, pondo em causa a legitimidade desse mesmo poder e, na maior parte dos casos, apresentando um outro. Assim sendo, podemos partir de Raymond Aron (2003, p. 525) quando diz que a subversão passa por:

Suscitar e atizar o descontentamento das populações, pelo incitamento das massas contras os seus governos, pela provocação ou exploração de motins, rebeliões ou revoltas, de forma a enfraquecer os Estados rivais (...) Para o sucesso completo são precisas determinadas condições: no Estado atacado, as massas deverão

15 Por exemplo a célula de *Hofstad* que, na Holanda, assassinou o realizador Theo van Gogh.

16 Em 1919, Weber afirmava que: “devemos dizer que o Estado é a forma de comunidade humana que (com sucesso) reivindica o monopólio legítimo da violência física dentro de um determinado território (...) O Estado é considerado como a única fonte legítima para o uso da violência.” (tradução livre do autor de acordo com tradução do original em língua inglesa – “*We must say that the state is the form of human community that (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate physical violence within a particular territory (...) The state is regarded as the sole source of the ‘right’ to use violence.*” [Weber, 2004: 339]).

estar insatisfeitas e as minorias prontas para acção, de acordo com os temas ideológicos propagados pelos revolucionários (...)¹⁷.

Há também que ter em conta a diferença entre subversão e guerra subversiva. De acordo com Garcia (2007: 114), a subversão nem sempre leva à guerra subversiva, mas antecede-a e acompanha-a. A guerra subversiva é aqui encarada como sendo a continuação da subversão (política), mas de uma forma violenta¹⁸.

Neste sentido, encaramos o Jihadismo Global como uma fórmula (político-religiosa) que visa a conquista de poder, através da corrosão subversiva do poder formal e na maior parte das vezes utilizando a violência. Sendo um fenómeno abrangente, neste estudo entendemos a subversão como um conceito integrador de diversas estratégias violentas de corrosão do poder formal. São, portanto, guerras do foro político (Smith, 1989: 3), que, pelo desgaste prolongado do *status quo* vigente, procuram o estabelecimento de uma nova ordem.

É um facto que, se partirmos dos cânones da estratégia subversiva, bem patentes nas guerras revolucionárias e de libertação da segunda metade do século XX, encontraremos mais diferenças do que semelhanças. Mas, se atentarmos mais às semelhanças, veremos que, no seu âmago, a subversão permanece inalterável, tendo apenas evoluído, ao que parece, a forma de a levar a cabo.

De uma maneira muito sucinta podemos então afirmar que a subversão no Jihadismo Global tem como força motriz uma determinada versão do islamismo, a modificação da actual ordem internacional (estabelecimento do Califado no mundo muçulmano), a governação pela *sharia* e a transformação da sociedade muçulmana. Como objectivos intermédios, tem a retirada das forças ocidentais de lugares muçulmanos e a extensão da luta aos países de governo secular da região (e a consequente substituição das suas lideranças) – no fundo, dominar os Estados.

Utilizando uma lógica do conflito assimétrico, este movimento tem como instrumentos fundamentais a insurreição e o terrorismo¹⁹. Esta afirmação prende-se

17 Tradução livre do autor de acordo com tradução do original em língua inglesa – “*Planting the spark or fanning the flame of discontent in people, in inciting the masses against their governments, in provoking or exploiting riots, rebellions or revolts, in order to weaken rival States (...) For complete success it needs certain definite conditions: in the state attacked, the masses must be dissatisfied and the minorities ready to take action in sympathy with the ideological themes propagated by the revolutionaries (...)*” (2003: 525).

18 Guerra subversiva, de acordo com a doutrina militar do exército português é a “*luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidas, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua acção*” (Estado Maior do Exército, 1966: 1).

19 Tanto a insurreição como o terrorismo são duas formas de acção extremamente difíceis de definir, não havendo consenso quanto à melhor forma de o fazer. Ambas têm semelhanças,

com as formas de operacionalização violenta que o Jihadismo Global assume, nomeadamente através da AQMA. Estas formas foram-se alterando, diversificando-se consoante o inimigo, a geografia e a estrutura organizacional do grupo que as leva a cabo. Por exemplo, no que diz respeito a este último ponto, se atentarmos à sua dimensão, via *Al-Qaeda* Central, podemos aí encontrar cerca de uma centena de aderentes (padrão estrutural de uma organização terrorista). Contudo, nos campos do Afeganistão treinaram aproximadamente duas dezenas de milhar de potenciais *mujahedeen* que se espalharam pelo mundo (padrão estrutural de movimento de insurreição).

Para além desta *décalage*, temos ainda a flexibilidade de uma estrutura organizativa e grupal que permite que em países onde não há frentes de combate jihadistas abertas, como os países ocidentais, a operacionalização se traduza em acções terroristas (operações encobertas em espaço urbano). Mas onde há espaço para intervenção política e frente de combate aberta, como no Afeganistão ou no Iraque, a operacionalidade assenta mais na insurreição – operações de carácter militarizado, utilizando tácticas de guerra não convencionais, das quais o terrorismo também faz parte (Byman, 2006: 85-87; Kilcullen, 2005: 597-617; Morris, 2005; Shultz, 2008; Merari, 1993).

Neste estudo pretendemos então aprofundar as diversas adaptações estratégicas e, conseqüentemente, as operacionais, levadas a cabo pelo movimento Jihadista Global. E com este enquadramento tentaremos demonstrar que, enquanto movimento subversivo, esta vertente da *jihad* resvala mais para uma acção insurreccional do que para uma acção terrorista. Apontadas já algumas diferenças estruturais entres as duas formas de combate, acrescentaremos outras, mais ao nível da Teoria

nomeadamente no uso da violência e do terror, e são utilizadas mutuamente por diversos grupos, mas têm origens e objectivos diferentes. A principal separação reside não só no elemento “construtivo” da violência – a insurreição vê na violência uma complementaridade política (sobretudo através de apoio popular), no terrorismo a violência tem um carácter mais destrutivo e aniquilador – mas também na estrutura organizativa, celular para o terrorismo, militarizada para a insurreição. Assim, de acordo com Bard O’Neil, podemos definir esta última táctica como sendo uma forma de luta entre “um grupo não dominante e as autoridades no poder, e na qual o grupo não dominante usa conscientemente recursos políticos (por. ex., conhecimentos organizacionais, propaganda e manifestações) e violência para destruir, reformular ou manter uma legitimidade de um ou de mais aspectos políticos.” (tradução livre do autor, no original: “*nonruling group and the ruling authorities in which the nonruling group consciously uses political resources (e.g., organizational expertise, propaganda, and demonstrations) and violence to destroy, reformulate, or sustain the basis of legitimacy of one or more aspects of politics*” [O’Neil, 1990: 13]). Por terrorismo, entendemos uma forma de acção que usa a violência (ou a ameaça do uso de violência), destinada a produzir um sentimento de terror, ou insegurança, numa colectividade humana não beligerante, normalmente levada a cabo por um grupo organizado, e tendo sempre como força motriz uma estratégia de relação ideológico-política (Duarte, 2007: 85-90).

Política e Polemologia. Porém, para que tal seja levado a bom porto, precisamos de um quadro conceptual que nos permita perceber melhor o jogo sociopolítico que nos levou a esta questão - Jihadismo Global como movimento subversivo global, que tem como principal forma de acção a insurreição e não o terrorismo. Esse instrumento foi encontrado na "Teoria dos Movimentos Sociais" e através de Michel Wieviorka (1988 e 2009).

De acordo com este autor, os grupos terroristas são/estão alheios aos movimentos sociais que os geram e à sociedade em geral. Segundo Wieviorka, entre o movimento social e o terrorismo, há uma etapa denominada de "anti-movimento social". Nesta etapa, os movimentos têm na violência a principal forma de acção. Não a encaram apenas como um fim em si e mantêm alguma ligação sociopolítica com o movimento de onde surgiram. Defendem também noções políticas mais abstractas, longe das reivindicações reais do movimento social de onde partiram, caindo na utopia e na radicalização, impedindo, por isso, toda e qualquer forma de negociação política. Mas, quando a ligação (com o movimento social) se dissolve, há um processo de inversão: perde-se razão política e a violência torna-se um fim - passam a movimento terrorista. Esta inversão traduz-se na desconexão quase total das raízes ideológicas, no uso duma violência quase niilista e na ausência de lucidez política por parte dos perpetradores das acções de terror (Wieviorka, 1988: 3-24).

Daqui podemos facilmente deduzir que um "anti-movimento social" é fonte de subversão e insurreição. Porém, há que ter em conta que ainda há uma ligação à estrutura ideológica organizada, uma procura de apoio populacional e uma instrumentalização da violência, que faz parte de uma estratégia bem definida. Por isso, neste sentido, não assumimos o Jihadismo Global nem como movimento social, nem ainda como movimento terrorista. Está compartimentado entre os dois.

No que diz respeito ao primeiro caso (movimento social), como explicámos anteriormente, o Jihadismo Global descolou-se do islamismo e do jihadismo "clássico". Afastou-se do combate político, radicalizou-se, advoga uma utopia e é agressivo e violento contra os supostos obstáculos ao seu fim. Não visa a possibilidade de negociação. Há também que ter em conta que a própria popularidade do movimento entre os muçulmanos e a ainda relativa condenação por parte dos clérigos sugerem alguma ligação ao movimento social, que, neste caso, pode ser entendido como o islamismo. Não há portanto um divórcio efectivo com a população que o movimento diz representar.

No segundo caso (movimento terrorista), podemos verificar que ainda não foi feita a inversão na totalidade, muito embora existam diversos casos em que o movimento se estruturou como organização terrorista (nomeadamente depois do 11 de Setembro e em alguns países em que não havia frente de guerra aberta). A

acção terrorista leva a um isolamento social, moral e político, fruto da alienação da realidade e do uso da violência não como meio, mas como um fim em si (aqui, ser meio ou fim não é sinónimo de graduação de intensidade).

Por outro lado, como suporte desta argumentação, não podemos esquecer que, e agora numa linguagem clausewitziana, o centro de gravidade não é geográfico, mas reside na própria ideologia (sobre a ideologia como “centro de gravidade” do Jihadismo Global veja-se por exemplo Echevaria, 2003; e VVAA, 2006). Trava-se aqui uma guerra de ideias, não só contra os valores ocidentais, mas também – e sobretudo – contra os muçulmanos moderados. Sendo que esta violência é desencadeada em nome de uma comunidade virtual, precisa dela para sobreviver – via apoio moral ou logístico e como base o recrutamento. Basta lembrar que a famosa analogia maoísta, que diz que o guerrilheiro deve andar entre a população como peixe na água, aparece repetidamente na literatura jihadista (Stout *et al.*, 2008: 127-128). A título de exemplo podemos referir os trabalhos de al-Qurashi e al-Muqrin²⁰, cujas raízes são tipicamente maoístas.

Temos então o Jihadismo Global como “anti-movimento social” (na linguagem de Wiewiorka), subversivo e insurreccional. Porém, parece não haver um programa de *day after* político bem definido da parte do Jihadismo Global. Com efeito, até ao momento, tirando algumas zonas de refúgio da *jihad*, ainda não foi conseguido um Estado Islâmico de acordo com os seus preceitos islamistas, tal como foi conseguido, mas de uma outra forma, no Irão, no Sudão ou no Afeganistão talibã. Como obstáculos ao cumprimento desse objectivo temos, de um lado, a acção decisiva da Guerra Global ao Terrorismo (GGT)²¹. E de outro, temos uma grande estratégia metapolítica emissora de princípios absolutos e intransigentes que assenta numa violência sem limites²².

Assim, resultado de um ou dos dois cenários, facto é que o movimento do Jihadismo Global tem demonstrado ser um mau exemplo de *state building*. E se atentarmos, por exemplo, num dos pais fundadores do movimento jihadista, o Sheik Azzam²³, podemos inferir que o movimento se sustenta nessa mesma

20 Abu Ubayd al-Qurashi – pensador proeminente do pós-11 de Setembro, desaparecido em 2004 – colaborava na revista online *al-Ansar*. Abd al-Aziz al-Muqrin – antigo líder da *Al-Qaeda* na Península Arábica, fundou a revista online *al-Battar Camp*, morto em Junho de 2004. (MacCants, 2006: 282 e 292).

21 Por Guerra Global ao Terrorismo entendemos a campanha lançada pelos Estados Unidos da América, sob a Presidência de George W. Bush, com o apoio da NATO, do Reino Unido e de outros países. A campanha foi lançada em resposta a 11 Setembro de 2001 e os ataques tinham o objectivo declarado de eliminar o terrorismo internacional.

22 Contudo, esta violência não está para além do “pragmatismo” político: subordina-o a uma outra dimensão.

23 Cf. nota 11.

inexistência. Partindo deste pai fundador, pode-se dizer que o jihadismo desenvolve a ideia niilista de um estado de guerra permanente – ideia bem patente em Trotsky – e de destruição em grande escala, pois à partida o Califado Universal nunca será alcançado num tempo próximo.

Temos então no Jihadismo Global um movimento subversivo, que assenta numa estratégia de insurreição global para alcançar os seus fins, que dificilmente são vingados fruto da sua essência metapolítica. Esta condição “essencial”, como veremos adiante, impede o gizar de uma estratégia de insurreição coerente e efectiva, facto que foi sentido no movimento sobretudo depois nas respostas aos ataques do 11 de Setembro de 2001.

Resta saber de que forma o Jihadismo Global tenta ultrapassar essa incoerência, ou até, em alguns casos, ausência de estratégia. Sabemos, pois, que se trata de uma componente fundamental que afecta a combinação entre a vontade política (ou metapolítica) e a operacionalidade. Não é suficiente apenas a existência de uma componente ideológica que sirva de guia. É preciso gizar uma operacionalidade que catalise os ódios e estabeleça uma ponte com a grande estratégia (ou a componente ideológica, fundamentada numa metapolítica). De outra forma, os ódios poderão levar a rebeliões desorganizadas e a ideologia sem estratégia a acções terroristas. Pretendemos então analisar e perceber de que forma é que a estratégia subversiva do Jihadismo Global afecta a combinação entre a tal dimensão metapolítica e operacionalidade. Aproveitando, uma vez mais, a linguagem clausewitziana (Clausewitz, 2008: 36), a chave passa por perceber de que forma a violência intrínseca à guerra e a criatividade dos estrategas se articulam com a política (metapolítica) muito pouco racional dos decisores do movimento.

A violência pode aqui ser atribuída à catalisação do ódio dos apoiantes do movimento e à forma como a efectivam. Tendo como ponto de partida a assimetria de combate, há uma potenciação da dimensão simbólica e instrumental dessa violência. Essa violência tem como pano de fundo questões como a desmilitarização do uso da força, o aumento da letalidade, a crescente capacidade destrutiva (possibilidade de uso de armamento de destruição em massa), ou a instrumentalização do martírio.

Na senda da trindade de Clausewitz (2008: 36), podemos dizer que a criatividade estratégica é o ponto fundamental do esquisso que temos vindo a traçar. Tendo sempre em conta a metáfora dada pelo autor da guerra como camaleão, alertamos agora para as linhas estratégicas que o movimento tem vindo a adoptar para a prossecução da sua vitória – tendo sempre em conta a acção da GGT e a quase ausência de uma racionalidade política (o terceiro elemento desta trindade, já explanado

em parágrafos anteriores deste artigo). As linhas que se seguem prendem-se com algumas considerações a esse respeito.

Depois dos famigerados atentados de 11 de Setembro de 2001 e da GGT, houve como que uma mutação, ou talvez uma primeira conceptualização estratégica por parte do movimento Jihadista Global, e, conseqüentemente, da AQMA.

Durante os anos 90, a estrutura na qual este movimento assentava permitia uma comunicação mais ou menos estável entre os diversos patamares doutrinários e operacionais. Para além deste ponto, há também que ter em conta a ainda não globalização das suas acções, bem como uma maior circunscrição geográfica, e, também por isso, organizacional. Subordinava-se a uma cadeia de comando e controlo com uma cúpula perfeitamente identificada e localizada, onde, formalmente, se conceptualizaria e coordenavam estratégias colectivas e acções tácticas.

Paralelamente ao abalar das estruturas de comando e controlo, assistiu-se a um aumento do número de declarações públicas por parte da suposta liderança da AQMA, via *internet* ou transmissões televisivas. Tal facto deveu-se à necessidade de criar uma coerência estratégica. Muito embora antes da GGT não a houvesse (por motivos que não cabem aqui serem desenvolvidos), a comunicação facilitada permitia que a vertente operacional agisse de acordo com uma estratégia construída mediante as acções (Lia, 2009: 1-2).

O facto de se assumir que tem havido uma adaptação, leva-nos a crer que houve uma estratégia-tipo que esteve na origem daquela a que aqui nos referimos. Porém, fazendo *jus* à honestidade intelectual, convém referir que não partimos de tal princípio. Com efeito, partimos do princípio que houve sempre uma grande estratégia, que permanece inalterável desde que a *jihad* violenta se começou a teorizar (há cerca de 40 anos), e que havia uma táctica que assentava em cambiantes variáveis. O movimento Jihadista Global é, como vimos, relativamente recente. E a unificação das diversas estruturas que bebiam dessa grande estratégia, ainda mais recente é. Assim, temos então uma AQMA que aparece como potencial (e possível) pólo catalisador desses movimentos.

Em primeiro, pela dimensão organizativa que, até aos ataques de 11 de Setembro, permitia treino, formação, doutrina, e conceptualização estratégica para uma vitória bem definida. Com este factores conseguiui reunir em si grande parte das estruturas (mais ou menos organizadas), ou indivíduos, que se inspiravam numa *jihad* que parecia ganhar forma em direcção a um movimento de subversão global.

Em segundo, pela facilidade de transmissão dos princípios norteadores e da estratégia latente, esta acção era feita de duas formas: uma comunicacional e outra representacional. A primeira, assentava numa cadeia de comando e controlo bem definida, sendo que o operacional estava em sintonia com a cúpula decisora. A

segunda, de carácter mais simbólico, procurava unificação e adesão através duma representação do carácter ideológico patente na grande estratégia. Esta transmissão era feita essencialmente através de acção armada²⁴.

Em 2001, Ayman al-Zawahiri escreve “Cavaleiros sob a Bandeira do Profeta”, onde se definem melhor os rumos e direcção do Jihadismo Global, destacando, por exemplo, a necessidade de uma base territorial islâmica no seio do mundo árabe (Keppel e Millelli, 2009: 103-206). Aqui já podemos encontrar uma articulação entre uma estratégia político-militar da AQMA e as suas prioridades operacionais. Contrariamente às declarações de 1996 e 98²⁵, mais globais, al-Zawahiri circunscreve-se ao Mundo Islâmico e à necessidade de derrotar os governos seculares que não governam de acordo com a *Sharia* – específica o inimigo. De acordo com a obra de al-Zawahiri, o controlo territorial surge como base de libertação de outros territórios islamizados e como liderança na reconstituição do Califado. Para tal, a batalha ter-se-á que globalizar e os ataques deverão incidir nos interesses ocidentais no mundo islâmico. Zawahiri refere ainda a urgência de união de todos os movimentos jihadistas. Destaca também a necessidade de novas formas de ataque que se deverão assumir para infligir maiores perdas ao inimigo, enaltecendo sempre o princípio do martírio. Aqui, começa também a ser incentivado o *low-level* ataque de pequenos grupos e o chamado terrorismo individual. A mensagem do movimento seria passada às massas pelas declarações dos líderes via *media*, propagando o modelo de herói mártir, e humilhando o inimigo com ataques violentos e bem sucedidos (Lia, 2009: 13-14).

A partir de agora, podemos verificar que, tendo sempre como objectivo máximo o Califado, o movimento tem como premissa uma acção puramente subversiva assente em dois pontos. O primeiro ponto passa pela provocação do inimigo e atacá-lo em terreno favorável, enfraquecendo-o e desprovendo-o dos seus aliados; o segundo, pela mobilização das massas em prol da causa, através de *slogans* populistas e de estudadas campanhas mediáticas.

No que diz respeito ao primeiro ponto, tal como já dissemos anteriormente, a vitória não foi totalmente estabelecida, tirando num certo período de tempo antes

24 Pela acção armada, por exemplo, não só se ia definindo o teatro de operações (demonstrando vulnerabilidade governamental, apoio da população...), bem como o inimigo (do local para o global, por ex.). Se atentarmos a ambos os casos, podemos notar, com relativa facilidade, uma certa mutação estratégica. (sobre a componente simbólica e a dimensão comunicacional da acção armada jihadista cf. Baudrillard, 2002; Duarte, 2007 e Tuman, 2003).

25 Referimo-nos à “Declaração de Guerra contra os Americanos que Ocupam os Lugares Santos”, de 1996; e à “Declaração da Frente Islâmica Mundial para a Guerra Santa contra os Judeus e os Cruzados”, publicada em Fevereiro de 1998 no jornal árabe publicado em Londres, o “Al-Quds al-Arabi”.

do avanço da GGT no Afeganistão. Quase existiu durante o caos instalado no Iraque. Actualmente, a fronteira porosa do Afeganistão com o Paquistão continua santuário do Jihadismo Global. A estratégia subversiva de conquista territorial parece ter seguido alguns dos cânones da subversão, nunca tendo sido alcançado o patamar de Estado Revolucionário ou Controlo Territorial²⁶, por razões também já explicadas.

Quanto ao segundo ponto, vamos ter como objectivo primordial a unificação da *Ummah*. Os jihadistas estão cientes do papel que a comunicação estratégica tem no mundo moderno. Partindo do conceito religioso de *dawah*, que literalmente significa apelo ao Islão (proselitismo), propagam a sua mensagem e tentam doutrinar. Deixam igualmente latente a ideia de que a *jihad* é um dos pilares do Islão e uma obrigação individual de todo o muçulmano. Da mesma forma, passam a ideia de que essa obrigação também poderá ser levada a cabo através do martírio. Não será precipitado concluir que, para o movimento, a *dawah* está intimamente ligada ao conceito islâmico da *jihad* – não há proverbial separação entre palavras e actos (Stout *et al.*, 2008: 167). Portanto, paralela a uma *jihad* de cariz militar, está uma campanha travada no campo dos *media*, que visa a unificação pela causa, a doutrinação radical e o recrutamento. De facto, aqui o sucesso parece ter vindo a ser alcançado.

Até ao despertar global do jihadismo não havia muitos registos de pensamento estratégico político-militar. Com efeito, para os combatentes, a estratégia tinha uma componente puramente religiosa. Contudo, depois de 2001, tem-se vindo a assistir ao estruturar de um pensamento estratégico jihadista de carácter mais pragmático e secular, em grande parte bebido de fontes não-islâmicas, e que passou por um escrutínio de falhas e erros cometidos anteriormente.

De certa forma, podemos dizer não que existe um pensamento estratégico jihadista, mas sim uma comunidade de pensadores que conceptualiza estratégias. A este respeito, destacamos o já referenciado al-Qurashi, que percebeu a necessidade de uma estratégia coerente para a vitória do Jihadismo Global. Nos seus trabalhos cita com frequência literatura militar ocidental, nomeadamente no que diz respeito a conceitos de guerra assimétrica. Refere-se a Robert Taber, a Mao, a William Lind (*4th Generation Warfare*) e Clausewitz. Nele está bem patente a importância do poder mediático como ponto nodal do conflito, sendo que a vitória terá que ser mais mediática que militar (Zabel, 2007: 9; Stout, 2008: 116 e 129-130).

Num registo de continuidade temos Abu-Bakr Naji, sobre quem nada se sabe e que, em 2005, escreveu “Gestão da Barbárie”. Este manual, de configuração muito

26 Muito embora se tenha proclamando o “Estado Islâmico do Iraque”, tal não passou de uma coligação de grupos insurgentes liderada pela AQ, que em nada tinha a ver com um Estado.

precisa, estabelece os princípios de condução de uma guerra de guerrilha, a corrosão do inimigo e a adesão da população à bandeira da rebelião, com vista ao estabelecimento de um Estado Islâmico. Sublinha, como tática, ataques a infra-estruturas sensíveis (petróleo, turismo...) e a atracção do inimigo a terrenos geograficamente favoráveis aos insurrectos (Naji, 2006).

A título de exemplo, podemos também referir o estudo anónimo “*Jihad no Iraque: Esperanças e Perigos*”, que, de uma forma muito pragmática e analítica, explica como deveria proceder a resistência iraquiana para derrotar o governo de Maliki e as forças da coligação (Lia e Hegghammer, 2004).

Deixámos para último aquele que pensamos ser o mais prolífico e completo de todos os estrategas do jihadismo e que, por isso, pode representar uma ameaça mais premente. Estamos a falar de Abu Musab Al-Suri, sírio que, também em 2005, publica “Apelo a uma Resistência Islâmica Global”. Partindo do preceito *nizam, la tanzim* (sistema, e não organização), este estratega sugere que a AQMA, ponta da espada do Jihadismo Global, deveria assentar numa base central bastante reduzida que apenas servisse de fio condutor ideológico a diversas células espalhadas pelo mundo (Lia, 2009: 1-28). Teríamos então como que uma subversão global sem liderança, sem estrutura fixa e sem cadeia de comando.²⁷ Seria uma construção fluida, difusa, sem hierarquia e cuja ligação entre os diversos grupos organizacionais se basearia num sistema ideológico. Neste sistema está evidente uma resposta a acções contra-terroristas que decapitaram a AQMA.

Com efeito, verifica-se que o ambiente hostil ao Jihadismo Global levou a uma democratização do movimento subversivo, levando a que este se organizasse não da cúpula para as bases, mas vice-versa. Sendo que, por necessidade de comunicação, os *media*, nomeadamente a internet, se revelam fundamentais. Esta *jihad* sem líder, preconizada por al-Suri, é umas das principais características daquilo a que Marc Sageman chama de 3ª *Jihad* (2008: 125-146). Temos então uma estrutura que, para sobrevivência, tem que passar a sistema, dependendo mais da componente ideológica do que dos alicerces organizativos (ideologia como centro de gravidade). Al-Suri parece ser cada vez mais seminal.

Estas três visões ilustram, mas não exemplificam, algumas das polémicas doutrinas que sempre estiveram por detrás do Jihadismo Global. Desde sempre houve

27 Note-se que esta ideia de resistência sem liderança não é de todo inovadora. Havia sido pensada por Louis Beam, extremista da direita americana, que procurou promover a dissolução de organizações e o conceito de resistência sem líder na Causa Racial, nos Estados Unidos. Usando este conceito cria uma rede que se organiza através de células fantasmas e da acção individual do seus membros (sobre este assunto, entre outros, ver Guedes, 2007; Kaplan, 1997; Sageman, Marc, 2008).

tensões, mas que se começaram a evidenciar mais nos discursos depois da GGT (Brown, 2007). Há clivagens entre pragmáticos e dogmáticos; os que querem uma estrutura centralizada contra os que preconizam a descentralização; e entre os operacionais e os líderes teóricos. Tudo isto tendo a montante o desacordo entre os objectivos imediatos e uma estratégia a longo prazo.

Mas fazendo jus à honestidade intelectual, devemos ter em conta que entre o Corão e a Suna se poderá encontrar o conceito de *jihad* como grande estratégia e como aplicação de força num determinado teatro. Sobre este assunto há que destacar a obra do paquistanês S.K. Malik (1979), que tenta conceber uma forma corânica de guerra. Todavia, o que se quer dizer é que hoje, comparativamente às décadas anteriores, o jihadismo, embora estrategicamente ainda incoerente, procura organizar-se de acordo com objectivos estratégicos e não somente com a capa religiosa que leva atrás. Para além de que, se analisarmos com atenção os escritos dos supracitados “estrategas”, parecem ter bem presente que o sucesso da grande estratégia dependerá da correcta utilização da força.

Especificando um pouco mais, podemos dizer que os escritos dos autores mais proeminentes do Jihadismo “clássico”, como Hasan Al-Bana, Sayyid Qutb, Abdulah Azzam, Ayman al-Zawahiri, Usama Bin Laden, entre outros, das duas, uma: ou se focam na grande estratégia ou então entram por questões puramente técnicas e operacionais (Keppel, 2009). Sendo demasiadamente ideológicos e filosóficos, não dão margem para uma estratégia militar jihadista, falhando na instrução do procedimento jihadista em guerra, ao nível de estratégia, operações e táticas. Autores como al-Qurashi, al-Naji e al-Suri vêm apresentar uma metodologia de guerra jihadista e procuram estabelecer uma doutrina de combate coerente e comum. Na nossa perspectiva são os primeiros a conceptualizar para o jihadismo aquilo que em linguagem militar ocidental se chama de arte operacional.²⁸ Se os dois primeiros se

28 Por arte operacional entenda-se uma teorização, de origem soviética e adaptada pelas forças armadas dos EUA e OTAN no final dos anos 80, sobre a melhor forma de associar as acções táticas à consecução dos objectivos estratégicos. Dito de outra forma, tem como ponto de aplicação o teatro de operações e procura definir o espaço surgido entre os níveis estratégico e tático. Embora se situe entre estes dois níveis, está separada deles e do foro mais criativo – é “arte” e não “ciência”. Da arte operacional formulam-se os princípios de guerra e doutrinas de combate, interpretam-se os objectivos estratégicos vertendo-os em acções táticas, e é estágio de debate de ideias e ponto de comunicação entre comandantes e subalternos. De acordo com o Dicionário de Termos Militares do Departamento de Defesa dos EUA (DoD, Joint Publication 1-02: 342), arte operacional pode ser definida como “a aplicação de uma imaginação criativa por comandantes e subalternos - baseada na sua habilidade, conhecimento e experiência - para desenhar estratégias, campanhas e grandes operações e organizar e empregar forças militares. Arte operacional integra os fins, os modos e os meios em todos os níveis da guerra.” (tradução livre do autor, no original - “*The application of creative imagination by commanders and*

revelam mais ameaçadores para Estados em situação de quase colapso, o último, mais abrangente e conceptual, tem influência directa na forma de actuação do Jihadismo Global nos Estados ocidentais, onde não há frente de combate aberta.

Cientes de que uma boa tática não é sinónimo de sucesso ao nível estratégico, estes jihadistas procuram criar um mecanismo que garanta um uso eficiente da força. Isso ainda se verificava quando havia uma cadeia sólida de comando e controlo que garantia a transmissão certa da mensagem operacional e estratégica. Com a decapitação das cúpulas e o ruir da estrutura tal tornou-se quase impossível. Perante isso, sentiu-se a urgência de criar um mecanismo que actue sem necessidade de hierarquia ou autoridade, ao jeito da “mão invisível” de Adam Smith (Gray, 1999: 16-20)

Conclusão

Começámos este estudo com uma explanação de alguns conceitos considerados essenciais para a compreensão do Jihadismo Global. Com este enquadramento teórico procurámos demonstrar a dificuldade da abordagem conceptual, não só pela porosidade dos termos, mas também pelo carácter político e religioso que assumem, toldando-nos, por vezes, a precisão de análise.

Como se pôde verificar, assumimos que este movimento nunca teve uma estratégia bem definida. Remontando da origem até à contemporaneidade pós-11 de Setembro podemos ver uma narrativa fundamentadora de uma grande estratégia que permanece inalterável, uma estratégia incoerente e fluida, e por fim uma componente operacional assente em cambiantes variáveis. Nos anos 80 e 90, quando ainda se procurava a globalização de um ainda incipiente movimento, a ausência de uma espinha dorsal estratégica não se fazia sentir. Por uma cadeia de comando e controlo bem definida e pela dimensão simbólica da violência, a cúpula pensante e organizativa passava bem a mensagem “estratégica” ao operacional.

Contudo, pela acção da GGT, essa estrutura rui. Mas o movimento continua, e há também que ter em consideração que, em determinadas zona geográficas, uma pequena estrutura de comando e controlo insiste ainda em persistir. Mas, para uma acção global, essas “pequenas” estruturas não chegam.

staffs – supported by their skill, knowledge, and experience – to design strategies, campaigns, and major operations and organize and employ military forces. Operational art integrates ends, ways, and means across the levels of war.”) Sobre arte operacional vejamos, a título de exemplo, Adamsky, 2009: 1-19; Barnett, 1996; Gray, 1999; Luttwak 1980: 61-79; McKerchrer e Hennessy, 1996).

Assim, de forma a superar esse lapso, o centro de gravidade tende a definir-se cada vez mais na ideologia. Neste âmbito, depois de 2001, começa a assistir-se a uma crescente ligação a movimentos locais e à consequente hibridação ideológica – procura de apoio populacional e possível refúgio territorial. Por outro lado, a violência assume um poder ainda mais simbólico e a internet revela-se crucial como plataforma de comunicação – ausência de corpo estrutural e de linhas estratégicas que definam a acção.

Então, para catalisar esta dispersão e rentabilizar o uso da força, procura-se agora criar uma doutrina de combate que estabeleça a ponte entre uma grande estratégia e a dimensão operacional. Em termos militares podemos dizer que a comunidade estratégica jihadista está a tentar criar uma arte operacional.

Embora este termo esteja associado a princípios de guerra convencional entre forças regulares, devido à natureza dos conflitos de hoje, este mecanismo pode muito bem ser adaptado por poderes não efectivos e erráticos. Neste caso específico, surge como resposta ao amorfismo estratégico e à ausência de comando. Esta quase arte operacional jihadista vem conceptualizar sobre a melhor forma do uso da força na *jihad*, criando e desenvolvendo uma doutrina/teoria de guerra que até então não havia.

O Jihadismo Global, para subsistir enquanto movimento, não poderá estruturar-se em torno de uma hierarquia, nem de uma cadeia de comando – torna-o vulnerável. Por outro lado, a sua inexistência dificulta a comunicação de doutrina, fragmentando-o com facilidade à medida que o tempo passa. Ciente desta situação, al-Suri preconiza, como foi referido, um método para a operacionalidade e não uma organização para a acção. Assim sendo, a arte operacional acaba por ser aquilo que os teóricos da descentralização do movimento procuram, substituindo o comando e controlo por um programa doutrinário mais coerente, conceptualize o uso da força e crie uma teoria para a vitória.

Bibliografia

Monografias:

Appleby, Scott R., 1999. *The Ambivalence of the Sacred: Religion, Violence, and Reconciliation*; Rowman & Littlefield Publishers.

Aron, Raymond, 2003. *Peace and War: a Theory of International Relations*; trad. ing.; New Jersey: Transaction Publishers.

- Baudrillard, Jean, 2002. *O Espírito do Terrorismo*; trad. port.; Porto: Campo das Letras.
- Bergen, Peter, 2001. *Holy War Inc.: Inside the Secret World of Osama bin Laden*; Londres: Phoenix.
- Brachman, Jarret M., 2009. *Global Jihadism: Theory and Practice*; Londres: Routledge.
- Brachman, Jarret M. e McCants, William, 2006. *Stealing Al-Qaida's Playbook*; West Point, Nova Iorque: CTC Press.
- Brown, Vahid, 2007. *Cracks in the Foundation: Leadership Schisms in Al-Qaida 1989–2006*; West Point, Nova Iorque: CTC Press.
- Clausewitz, Carl von, 2008. *On War, Book I*; trad. ing.; Digireads.com Publishers.
- Coker, Christopher, 2002. *Waging War Without Warriors? The Changing Culture of Military Conflict*; Londres: Lynne Rienner.
- Cook, David, 2005. *Understanding Jihad*; Berkeley: University of California Press.
- Dekmejian, Hrair R., 1985. *Islam in Revolution: Fundamentalism in the Arab World*; Syracuse: Syracuse University Press.
- Duarte, Felipe Pathé, 2007. *No Crepúsculo da Razão: Considerações Sobre o Terrorismo Pós-Guerra Fria*; Lisboa: Prefácio.
- Echevaria, Antulio, 2003. *Globalization and the Nature of War*; Strategic Studies Institute; US Army War College.
- Etienne, Bruno, 1987. *L'Islamism Radical*; Paris: Hachete.
- Gerges, Fawaz, 2005. *The Far Enemy – Why Jihad Went Global*; Cambridge, RU: Cambridge University Press.
- Gray, Collin, 1999. *Modern Strategy*; Nova Iorque: Oxford University Press.
- Guedes, Armando Marques, 2007. *Ligações Perigosas – Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*; Coimbra: Edições Almedina.
- Gunaratna, Rohan, 2004. *No Interior da Al-Qaeda: Rede Global de Terror*; Lisboa: Relógio d'Água.
- Habeck, Mary, 2006. *Knowing the Enemy: Jihadist Ideology and the War on Terror*; New Haven: Yale University Press.
- Hammes, Thomas, 2004. *The Sling and the Stone – on war in the 21st Century*. Zenith Press.

- Hoffman, Bruce, 2007. *Inside Terrorism*; Nova Iorque: Columbia University Press.
- Juergensmeyer, Mark, 2001. *Terrorismo Religioso – El auge global de la violencia religiosa*; trad. esp.; Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Kelsay, John, 1993. *Islam and War: a Study in Comparative Ethics*; Louisville, Kentucky: Westminster/John Know Press.
- Kepel, Giles, 2002. *La Yihad: Expansión y Declive del Islamismo*; trad. esp.; Barcelona: Ediciones Península.
- Lia, Brynjar, 2006. *The Society of the Muslim Brothers in Egypt: The Rise Of an Islamic Mass Movement 1928-1942*; Ithaca Press.
- _____, 2009. *Architect of Global Jihad: The Life of Al-Qaeda Strategist Abu Mus'ab Al-Suri*; London: Hurst Publishers.
- _____, 2009. "Does al-Qaida Articulate a Consistent Strategy? A Study of al-Qaida Leadership Statements, 2001-2008", *FFI's Terrorism Research Group*.
- McKerchrer, B. J. C. e Hennessy, Michael A., 1996. *The Operational Art: Developments in the Theories of War*; Londres: Praeger Press.
- Mitchell, Richard P., 1993. *The Society of the Muslim Brothers*; Oxford University Press.
- Moussalli, Ahmad S., 1994. *Radical Islamic Fundamentalism: The Ideological and Political Discourse of Sayyid Qutb*; Syracuse: Syracuse University Press.
- Nasiri, Omar, 2006. *Inside the Global Jihad – how I infiltrated Al Qaeda and was abandoned by Western Intelligence*; Londres: Hurst & Co.
- O'Neil, Bard, 1990. *Insurgency & Terrorism: Inside Modern Revolutionary Warfare*; Washington, DC: Brassey's.
- Pape, Robert, 2005. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*; Nova Iorque: Random House.
- Sageman, Mark, 2004. *Understanding Terror Networks*; Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- _____, 2008. *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty First Century*; Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Tuman, Joseph S., 2003. *Communicating Terror – The Rhetorical Dimensions of Terrorism*; Londres: Sage Publications.
- Weber, Max, 2004. "Politics as a Vocation", *The Vocation Lectures*; trad. ing.; Cambridge: Hackett.
-

Wieviorka, Michel, 1988. *The Making of Terrorism*; trad. ing.; Chicago: The University of Chicago Press.

_____, 2009. *Violence - A New Approach*; trad. ing.; Londres: Sage Publications.

Williams, Paul L., 2002. *Al Qaeda: Brotherhood of Terror*; Nova Iorque: Alpha.

Zabel, Sarah E., 2007. *The Military Strategy of Global Jihad*; Strategic Studies Institute; US Army War College.

Contribuições em Monografias

Adams, Charles, 1983. "Mawdudi and the Islamic State", in Esposito, John (coord.), *Voices of Ressurgent Islam* (pp. 99-133); Oxford University Press.

Cozzens, Jeffery B., 2007. "Approaching Al-Qaeda's Warfare: Function, Culture, and Grand Strategy," in Ranstrop, Magnus (coord.). *Mapping Terrorism Research: State of the Art, Gaps, and Future Direction* (pp. 127-164); Londres: Routledge.

Haddad, Yvone Y., 1983. "Sayyid Qutb: Ideologue of Islamic Revival", in Esposito, John (coord.), *Voices of Ressurgent Islam* (pp. 67-98); Oxford University Press.

Hegghammer, Thomas, 2009. "Jihadi Salafis or Revolutionaries? On Religion and Politics in the Study of Islamist Militancy"; in Meijer, R. (ed), *Global Salafism: Islam's New Religious Movement* (pp. 244-266); Londres/Nova Iorque: Hurst/ Columbia University Press.

Keppel, Gilles and Millelli, Jean-Pierre [Coord.], 2009. *Al-Qaeda in its Own Words*; trad. ing., Harvard University Press.

Smith, Paul, 1989. *On Political War*; Washington DC: National Defense University.

Sourdel, Dominique e Janine, 1996. *Dictionnaire Historique de l'Islam*; Paris : Presses Universitaires de France.

Stout, Mark et al., 2008. *The Terrorist Perspectives Project - Strategic and Operational Views of Al Qaida and Associated Movements*; Annapolis, Maryland: Naval Institute Press.

VVAA, 2006. *Beyond Al-Qaeda - The Global Jihadist Movement*; RAND Corporation.

Artigos de Publicações em Série

Adamsky, Dima, 2009. "Jihadi Operational Art: The Coming Wave of Jihadi Strategic Studies"; *Studies in Conflict & Terrorism*, 33: 1.

- Byman, Daniel L., 1996. "Friends Like These: Counterinsurgency and the War on Terrorism"; *International Security*; Vol. 31, No. 2.
- Crenshaw, Martha, 2007. "Explaining Suicide Terrorism: A Review Essay," *Security Studies* 16(1).
- Garcia, Francisco Proença, 2007. "Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade. A Estratégia da Contra-Subversão - Contributos Nacionais"; *Estratégia*, vol. XVI; Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Hegghammer, Thomas, 2009. "The Ideological Hybridization of Jihadi Groups", *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 9.
- Kaplan, Jeffrey, 1997. "Leaderless Resistance"; *Terrorism and Political Violence*; Volume 9, Issue 3.
- Kilcullen, David, 2005. "Countering Global Insurgency"; *Journal of Strategic Studies*; Vol. 28, No. 4.
- Lia, Brynjar e Hegghammer, Thomas, 2004. "Jihadi Strategic Studies: The Alleged Al Qaida Policy Study Preceding the Madrid Bombings," *Studies in Conflict and Terrorism*, nº27.
- Luttwak, Edward, 1980. "The Operational Level of War," *International Security* 5(3).
- Merari, Ariel, 1993. "Terrorism as a Strategy of Insurgency"; *Terrorism and Political Violence*; vol. 5, no. 4.
- Paz, Reuven, 2002. "Middle East Islamism in the European Arena"; *Middle East Review of International Affairs* 6(3).
- Rubin, Barry, 1998. "Islamic Radicalism in the Middle East: A Survey and Balance Sheet," *Middle East Review of International Affairs* 2, no. 1.
- Shultz, Richard, 2008. *Global Insurgency Strategy and the Salafi Jihad Movement*; INSS Occasional Paper 66 - USAF Institute for National Security Studies.
- Wiktorowicz, Quitan, 2006. "Anatomy of the Salafi Movement," *Studies in Conflict and Terrorism* 29, no. 3.

Relatórios

- Barnett, Roger W., 1996. *Strategy, Operational Art, Tactics, Concepts and Doctrine*; US Naval War College - Strategic Research Department, Research Report 4-96.

Hoffman, Bruce, 2006. "Islam and the West - Searching for a common ground"; *Rand Testimony*, CT-263.

International Crisis Group, (Middle East/North Africa Report N°37 - 2 March 2005).

MacCants, William, 2006. *Militant Ideology Atlas, Research Compendium*; Nova Iorque: Combating Terrorism Center, West Point.

Morris, Michael F., 2005. *Al-Qaeda as Insurgency*; U.S. Army War College Strategy Research Project - Unclassified Report; U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Carlisle.

Precht, Tomas, 2007. *Home Grown Terrorism and Islamist Radicalization in Europe - From Conversion to Terrorism*; Research report funded by the Danish Ministry of Justice.

Textos Jihadistas

Azzam, Abdullah, 2001. *Join the Caravan*; trad. ing.; Londres: Azzam Publications.

Malik, S. K., 1979. *The Quranic Concept of War*; Wajidalis Lahore: Associated Printers and Publishers.

Maududi, Syed Abul A'ala, 2006. *Jihad in Islam*; trad. ing.; Beirut: The Holy Koran Publishing House Adams,

Naji, Abu Bakr; *The Management of Savagery - The Most Critical through Which the Umma Will Pass* (trad. por William McCants, 2006), disponível em http://ctc.usma.edu/publications/pdf/Management_of_Savagery.pdf, (acedido em Agosto de 2010).

Qutb, Sayyid, 2010. *Milestones*; trad. ing.; Nova Deli: Islamic Book Service.

Documentos Oficiais

Estado-Maior do Exército, 1966. *Exército na guerra subversiva*; Regulamento, I Generalidades. Lisboa.

Joint Publication 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, 12 April 2001, as amended through April 2010.

A Internet como Meio de Difusão do Radicalismo Islâmico

Francisco Costa Gonçalves

Doutorando/Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Licenciado em Direito e em História. Técnico Superior na Direção Geral dos Serviços Prisionais.

Resumo

O presente trabalho investiga o papel desempenhado pela *Internet* como meio de difusão do radicalismo islâmico, destacando o aparecimento de utilizadores (v.g. Younis Tsouli, Aabid Khan), que não se limitam a participar em *fora* radicais, mas que disseminam informação radical e incentivam a prática de actos terroristas *jihadistas*.

Para além disso, analisa as vantagens que a *Internet* oferece ao radicalismo islâmico, quer em termos de segurança dos utilizadores (aproveitando o anonimato), quer como meio de transmissão de informação e a sua relevância no processo de radicalização, com o objectivo de apontar algumas soluções para o combate deste fenómeno.

Abstract

Internet as a Diffusion Tool of Radical Islamism

The present paper pretends to analyze the role played by the Internet as a mean to diffuse radical Islamism, pointing out that the emergence of users (v.g. Younis Tsouli, Aabid Khan), that not only participated in radical forums, but disseminated radical information – and also incentivized the practice of terrorist jihadist acts.

Likewise it is important to analyze the advantages that Internet offers to radical Islamism – such as user's security, as a mean to supply information – and what is the relevance of the Internet in the process of radicalization, with the objective to pinpoint some solutions to combat this phenomenon.

“O teclado é igual à *Kalashnikov*”

Slogan Jihadista

Introdução

A Internet assume grande importância e relevo, permitindo a redução do custo das comunicações, fazendo com que o fluxo de informação seja quase grátis, possibilitando o acesso ilimitado a todo o conhecimento – e até a criação de redes sociais entre indivíduos. Aliás, é de destacar que, em 2008, muitos candidatos a Presidente dos EUA anunciaram as suas candidaturas, não em conferências de imprensa ou eventos, mas através de vídeos que circularam na Internet.

Porém, a Internet também é utilizada para a disseminação de propaganda radical ligada às actividades de organizações criminosas e terroristas. Efectivamente, no início dos anos 90 do século XX, o Exército Nacional de Libertação Zapatista foi o primeiro que utilizou a *Internet* com eficácia assinalável (Hoffman, 2006, 202). De resto, em 1998 menos de metade das 30 organizações terroristas apelidadas como tal pelo Departamento de Estado Norte-Americano possuíam um sítio na *Internet*. Ao invés, nos finais de 1999, a globalidade das sobreditas 30 organizações terroristas já tinham sítios na *Internet* (Weimann, 2006, 15).

Ora, a *Internet* também tem sido utilizada no que tange às actividades ligadas ao terrorismo *jihadista*¹ e a outras organizações radicais islâmicas, que apesar de não advogarem a utilização da violência, difundem ideias radicais. De igual forma, vários muçulmanos sociológicos² radicalizaram-se devido à informação retirada da *Internet*. Ademais, importa referir que para a preparação e pesquisa dos ataques do

1 Em termos metodológicos, utiliza-se o termo *jihadista* para qualificar este tipo de terrorismo, evitando-se a utilização de qualquer vocábulo relacionado como o Islão (v.g. terrorismo islâmico). O objectivo é diferenciar e isolar estes extremistas de outros crentes islâmicos. De resto, este tipo de terrorismo tem interpretado a “Jihad” como guerra – que tem de ser feita por qualquer islâmico contra o Ocidente. Porém, a palavra *Jihad* significa esforço feito pelo crente para se realizar num muçulmano melhor, possuindo vários significados empregues em diversos contextos, podendo assumir uma acepção bélica em alguns cenários, se se verificarem determinadas condições, mas observando limites específicos. Por conseguinte, a utilização da terminologia “terrorismo jihadista”, serve para identificar aqueles indivíduos que manipulam o conceito de *jihad* para prosseguir a sua agenda – distinguindo-se da esmagadora maioria dos crentes que professam a religião islâmica.

2 No que tange ao enorme manancial de variáveis presentes nas diversas comunidades islâmicas a residir na Europa (v.g. diferentes origens étnicas, linguísticas, práticas religiosas), acompanhamos Pinto (2006, 15), Fernandes (2006,15) e Roy (2007, 60), na utilização da terminologia “muçulmanos sociológicos”.

11 de Setembro de 2001 foi utilizada a Internet, quer na troca de correspondência electrónica, quer na escolha das escolas de pilotagem. Também circularam on-line os vídeos das decapitações de Nicolas Berg e de Daniel Pearl.

A Segurança do Radicalismo Islâmico na *Internet*: o Anonimato dos Utilizadores e da Informação

Como primeira referência, importa sublinhar que a utilização da Internet (apesar da sua globalidade), implica por parte do utilizador o preenchimento de alguns requisitos – o que exclui aqueles que sejam bastante pobres, na medida em que é necessário ter acesso a um computador e uma ligação em rede. Da mesma forma, a navegação pela *Internet* implica determinados conhecimentos técnicos que permitam navegar com segurança – nos quais se incluem o domínio da língua inglesa (Sageman, 2004, 162 e 163).

Posto isto, é importante frisar que a *Internet* pela tecnologia envolvida (sendo barata, rápida e facilmente acessível) possui um alcance global, onde ainda impera a pouca regulamentação, facilitando a troca de informação sob anonimato (Weimann, 2006, 29). Ademais, devido ao seu desenvolvimento tecnológico permite uma maior (e melhor) transmissão e qualidade da informação através do recurso às características multimédia: vídeos, fotografias, entre outros.

No que tange à busca de informação islâmica radical, não é necessário a um utilizador demorar muito tempo na pesquisa de um sítio islâmico específico, ou produzido numa linguagem específica. Efectivamente, muitos sítios de *hacking* islâmicos são adaptações de outros recursos e nesse sentido não podem ser uma grande ameaça para uma potencial ou existente actividade de *hacking* (Bunt, 2003, 45). Consequentemente, os diversos muçulmanos sociológicos que navegam na Internet à procura da sua identidade recorrem ao manancial de informação ali existente, sentindo-se seguros na sua utilização.

Neste contexto, é interessante observar que diversos sítios islâmicos se encontram alojados em servidores americanos, atendendo à sua fiabilidade, acessibilidade e ao maior desenvolvimento tecnológico. De salientar ainda, a protecção conferida pela Constituição dos EUA no que toca à liberdade de expressão, levando a um paradoxo: muitos sítios alojados em servidores americanos contêm material profundamente anti-americano.

Ora, como predito, o anonimato na *Internet* manifesta-se com especial acuidade na difusão de interpretações radicais do Islão, em dois domínios: o anonimato dos utilizadores bem como o anonimato da informação. No que respeita à identificação

dos utilizadores, é particularmente difícil avaliar as credenciais on-line de uma suposta autoridade do Islão (Bunt, 2003, 132), da qual alguns utilizadores se intitulam clérigos, pelo facto de citarem diversos versos do Corão que retiraram da Internet (Aivd, 2006, 47). Na realidade, como sublinha Jogman³ (2007, 17) estamos na presença do denominado *cut and paste Islam*, no qual utilizadores sem conhecimentos do Islão encontram e citam textos sem perceberem os seus fundamentos e o seu contexto.

No que diz respeito à origem das fontes de informação, esta manifesta-se através da proliferação de literatura radical facilitada pela existência de uma miríade de publicações presentes em numerosos sítios, que autorizam a utilização dessas mesmas ideias: “Copyright não se aplica a esta publicação. Use-a de acordo com os desejos de Deus e do Profeta” (Aivd, 2007, 53).

Em resultado disso, não havendo qualquer tipo de controlo, especialmente no que respeita à citação de fontes e à falta de produção de um espírito crítico sobre as mesmas, são geradas situações potencialmente perigosas – onde factos e ficção podem ser facilmente confundidos na *Internet* (Aivd, 2006, 43). Destarte, é perceptível a existência de sítios que apesar de conterem material islâmico e parecerem oficiais, não representam a opinião maioritária (Bunt, 2003, 136), assim se explicando a rápida difusão de qualquer ideologia totalitária.

As Vantagens da *Internet* na Circulação da Informação: a Interação com o Utilizador

As vantagens da Internet não se esgotam na existência de sítios que difundem propaganda radical, sendo importante frisar a crescente importância dos fóruns on-line, dos *blogs* e de outras ferramentas. Por outro lado, possibilita aos seus utilizadores (através da visualização de vídeos e imagens), uma percepção imediata das mensagens dos radicais – especialmente criando um novo ambiente social, onde os pensamentos e comportamentos extremistas são aceitáveis. No fundo, a Internet é poderosa porquanto dá voz a todos e de uma maneira igualitária – permitindo que as ideias extremistas se transformem numa câmara de eco (ICSR, 2009, 11 e 12).

De resto, no que concerne à utilização dos fóruns *on-line*, a comunicação é unidireccional mas também pode ser bidireccional, pois os seus administradores respondem a questões (Rogan, 2006, 25). Ademais, muitos utilizadores

3 Antigo Ministro da Defesa da Holanda.

dos fóruns redistribuem artigos de famosos *sheiks* e mostram vídeos e gravações áudio encorajando a sua redistribuição (Rogan, 2006, 21). Consequentemente, os fóruns desempenham o papel que anteriormente era executado quase exclusivamente pelas mesquitas radicais (Sageman, 2007, 121).

De igual forma, os administradores dos fóruns, quando detectam um utilizador com potencial, chamam-no para um *chat* privado, no qual lhe fornecem material de propaganda necessário para a sua doutrinação (Sageman, 2007, 119). Nesse sentido, o papel das salas de *chat* está a aumentar (Vidino, 2005, 85), especialmente a função desempenhada pelas mulheres (o anonimato potencia esse fenómeno), quer no recrutamento, quer na doutrinação – sendo a célula Hofstad um bom exemplo do papel das mulheres nesse contexto (Sageman, 2007, 112).

O uso de *blogs* no processo de doutrinação é um fenómeno recente embora diferentemente dos fóruns *on-line*, o seu objectivo não se esgote na tarefa de suscitar a discussão de determinadas questões. Na realidade, aquele consubstancia-se mais na distribuição de informação, oferecendo hiperligações para sítios – evitando assim a desvantagem da anarquia patente em alguns fóruns (Rogan, 2006, 22).

Porém, se o papel da Internet não escapou aos radicais, de igual modo também os Serviços e Forças de Segurança aumentaram a sua vigilância na Internet. Aliás, é elucidativo que, decorrente da investigação às actividades da célula de Hamburgo, se tenha descoberto que aquele grupo tinha recorrido à Internet para preparar as suas operações, especialmente via correio electrónico – sem que as autoridades tivessem exercido uma vigilância efectiva (Sageman, 2004, 159).

Perante este novo contexto, já é perceptível uma maior consciência na utilização da segurança por parte quer dos administradores de sítios islâmicos, bem como dos utilizadores que pretendem aceder a esses sítios. Destarte, os membros de fóruns *on-line* são encorajados a tomar medidas de segurança, como esconderem o seu *IP Address*, a limpar o historial dos seus *browsers* – sem esquecer a protecção das suas palavra-chave (Rogan, 2006, 28).

Urge ainda trazer a terreiro que determinados grupos usam os *fora on-line*, como o meio mais seguro, nos quais se dirigem a uma audiência mais específica e até permitem o acesso aos denominados *free-storage files* (Europol, 2007, 26). De igual modo, com o objectivo de evitar o seu reconhecimento através do *IP* do seu computador, bastantes utilizadores utilizam computadores em *ciber cafés*.⁴

4 Conforme refere Atwan (2006, 130), o grupo terrorista que matou Daniel Pearl enviou as fotografias do seu assassinato através de um *ciber café* em Karachi no Paquistão.

Por outro lado, diversos terroristas *jihadistas* colocam manuais on-line dentro de sítios perfeitamente legítimos nomeadamente em subdirectorias, elaborando inclusive rascunhos de correio electrónico, para que outros utilizadores os possam ler - na medida em que estes são alvo de menor vigilância (Gw Hpsi; Uva Ciag, 2007, 1). Ademais, alguns sítios já possuem sistemas de acesso onde é exigida uma palavra-chave, bem como mesmo nas salas de *chat*, os administradores utilizam vários estratégias com o escopo de aferir as verdadeiras intenções de cada utilizador. A título de exemplo, verificam se aqueles dominam a língua árabe ou possuem determinados conhecimentos específicos⁵ - além de utilizarem o *Google Toolbar* como *spyware* (Aivd, 2007, 53).

De igual maneira, importa frisar que o desenvolvimento da Internet levou ao aparecimento de novos fenómenos, incluindo a utilização da rede pela *Jihad* (denominada *e-Jihad*) e que foi introduzida por grupos palestinianos e israelitas durante a *intifada* denominada *Al Aqsa* de 28 de Setembro de 2000. De ambos os lados, consistia na utilização de *e-mail overloads*, onde a maior parte das armas eram variações do *denial of service* (Bunt, 2003, 145).

Por outro lado, reveste de uma maior importância a circulação de determinada informação que incentiva (e glorifica) a prática de determinados actos - que são apresentados como conformes à religião islâmica. Convém trazer à colação que no dia 29 de Junho de 2005, um grupo ligado a Al-Zarqawi, colocou na *Internet* um filme de 46 minutos denominado *All Religion will be Allah*. Neste filme, são patentes imagens de bombistas suicidas, emboscadas a militares americanos no Iraque, além da difusão de doutrina incentivando a prática de actividades terroristas *jihadistas*. Ora, este filme estava disponível em vários formatos (v.g. MPEG), incluindo uma versão em alta resolução, com a possibilidade de descarregar através de telemóvel (Atwan, 2006, 124).

Mas a função da utilização da propaganda via Internet também é utilizada como meio para influenciar a opinião pública internacional, salientando-se que diversos grupos terroristas *jihadistas* usam linguagem ocidental para passar a sua mensagem, utilizando conceitos como: "liberdade de expressão", "prisioneiros políticos", "direitos dos homens e das mulheres" - porquanto a opinião pública é sensível a estas matérias (Aivd, 2007, 71).

Na verdade, a difusão de propaganda na *Internet* possui amplas vantagens, porque ao contrário do que sucede na televisão e jornais (onde se escolhe qual o conteúdo das notícias a serem publicadas), as mensagens podem ser publicadas integralmente

5 Como salienta Atwan (2006, 139), bastantes salas de *chat* estão cheias de agentes sauditas, descobertos com relativa facilidade devido à linguagem inapropriada utilizada ou por manifestarem um súbito fervor religioso.

- e sem censura. Outro problema que a *Internet* não apresenta relaciona-se com a edição, salientando-se a título de exemplo que a *As-Sahab*, uma das companhias da *Al-Qaeda*, produziu um filme de 52 minutos, embora a televisão *Al-Jazeera* apenas tenha mostrado 5.45 minutos. Finalmente, a grande vantagem da propaganda na *Internet* consiste na repetição, fundamental na tarefa da doutrinação (Aivd, 2007, 69).

De facto, em 2008, o número de sítios de propaganda de terrorismo *jihadista*, que incluem tradução para línguas ocidentais aumentou significativamente no espaço europeu.⁶ Ademais, alguns grupos terroristas *jihadistas* expandiram a sua propaganda visando audiências específicas - para além de tentarem difundir a sua mensagem ao público em geral (Europol, 2010, 14).

Importa também salientar que a propaganda não é apenas utilizada por grupos terroristas *jihadistas*, mas também por organizações islâmicas radicais - ainda que estas não advoguem a utilização da violência. Neste campo, destaca-se o *Hizb ut-Tahrir*, que usa o papel da *Internet* com grande destreza propagandista visando alcançar os muçulmanos sociológicos que se sentem alienados nas sociedades em que vivem (Baran, 2004, 30). Esta difusão da propaganda é efectuada profissionalmente e interactivamente, denotando uma grande penetração e pequena margem de contradição. De facto, como sublinha Zeyno Baran (2004, 40): "O HT é uma das organizações com mais sucesso na Europa ocidental a recrutar jovens frustrados que perderam a fé no sistema do seu país natal".

A *Internet* e o Processo de Radicalização

Ainda relativamente à *Internet* como veículo da utilização da propaganda por grupos terroristas *jihadistas* qual é o papel desempenhado pela *Al-Qaeda*⁷ neste processo? Será que ainda funciona como entidade recrutadora?

6 A excepção foi justamente a Holanda, porquanto não apareceu em 2008, nenhum novo sítio em língua holandesa a fazer propaganda do terrorismo *jihadista* - e, actualmente, existem menos de dez (Aivd, 2009, 30).

7 Determinados autores defendem que foi a CIA que criou a *Al-Qaeda* - e que agora a organização criada se virou contra o criador: o denominado *blowback*. É certo que, tendo conhecimento deste tipo de crítica e para não perder a sua legitimidade e credibilidade, Bin Laden refuta este argumento na entrevista concedida à *Al-Jazeera* em Dezembro de 1998, salientando que estavam a fazer o seu dever ao apoiar o Islão no Afeganistão, mesmo que isso coincidissem com os interesses americanos na região. De resto, Bin Laden, na mesma entrevista (e para reforçar a sua argumentação) apresenta um fundamento histórico, frisando que quando os muçulmanos lutaram contra os bizantinos, na guerra que ocorreu entre bizantinos e persas, não se podia sustentar que os muçulmanos eram agentes persas (Lawrence, 2005, 87). Porém, anteriormente

É certo que o papel desempenhado pela *Al-Qaeda*⁸ na *Internet* não possibilita um recrutamento no sentido tradicional do termo, entendida esta como uma interactividade pessoal entre recrutador e recrutado. Porém, tal já não ocorre nas novas formas de recrutamento – no qual é perceptível que muitos jovens muçulmanos sociológicos querem juntar-se a um grupo terrorista *jihadista*, embora não saibam como proceder. A partir desta constatação surgem duas novas realidades: o sistema de conscrição e o sistema de auto-recrutamento.

Efectivamente, no sistema de conscrição, o conscrito individual ou em grupo vai à procura dos recrutadores, manifestando a sua vontade em participar na *Jihad* (v.g. combater no Iraque) e oferecendo os seus préstimos. Por outro lado, no sistema de auto-recrutamento, um indivíduo singular ou em grupo, decide abarcar a *Jihad* por sua própria iniciativa, criando uma célula terrorista. De resto, para sublinhar a

e em privado, Bin Laden confidenciara a membros da família real saudita que estava contente pela ajuda prestada pelos EUA na guerra do Afeganistão (Wright, 2007, 159). Todavia, esta perspectiva merece reparos na medida em que num contexto de Guerra Fria e na existência de um modelo bipolar, apoiar um grupo islâmico em particular era um procedimento normal – porquanto os EUA apoiavam qualquer grupo que combatesse os soviéticos. Como salientou o Secretário da Defesa dos EUA, Casper Weinberger: “Nós sabíamos que estávamos a lidar com fundamentalistas muçulmanos. Nós sabíamos que eles não eram boa gente e que não partilhavam dos ideais democráticos. Mas nós tínhamos esse problema terrível de ter de fazer escolhas” (Cordovez, Harison, 1995, 164). É certo que os EUA podem ser criticados por não terem antecipado a natureza desta ameaça – mas bem diferente é atribuir-lhes a paternidade do movimento de Bin Laden, especialmente porquanto a *Al-Qaeda* apenas foi criada em 1988 – e o *Maktab al Khidmat Lil Mujahideen al-Arab* (MAK), criada por Azzam em 1984, era bastante independente em relação ao Ocidente e ao Governo Paquistanês. Ademais, Marc Sageman (2004, 56 a 59) sustenta que existem argumentos que colocam em causa a teoria do “blowback”: Os EUA nunca treinaram nenhum membro da *Al-Qaeda* na medida em que a ajuda financeira era canalizada para os serviços de informações do Paquistão – e esses é que treinavam os mujahadin. Em segundo lugar, a hostilidade da *Al-Qaeda* para os EUA só começou a surgir depois do exílio forçado do Sudão. Por fim, os combatentes originais afegãos já não faziam parte do círculo da *Al-Qaeda* e aquela era uma organização diferente em termos de membros.

8 Conforme salienta Gerges (2005, 162, 201 e 202), a actuação da *Al-Qaeda* tem sido alvo de bastantes críticas dentro dos grupos terroristas *jihadistas*, nomeadamente por Bin Laden se arvorar em porta-voz de todos os muçulmanos, bem como as suas opções. Efectivamente, Abu al-Walid critica Bin Laden por ter levado ao derrube dos *taliban* do Afeganistão – o que implicou a destruição dos campos de treino e do seu santuário. Ademais, os livros de Mohammed Derbala “*Al-Qaeda Strategy: Mistakes and Dangers*” (2003) e de Nageh Ibrahim “*Islam and the Challenges of the Twenty-First Century*”, são elucidativos e demonstrativos do nível de crítica que a actuação da *Al-Qaeda* tem causado.

importância do auto-recrutamento, urge trazer à liça que, atento o relatório de 2009 da Europol (2010, 19) cerca de 2/3 dos indivíduos detidos no espaço europeu por suspeita de envolvimento no terrorismo *jihadista*, não estão ligados a organizações terroristas conhecidas.

Assim sendo, a *Al-Qaeda* assume na Internet um papel inspirador para a criação de movimentos que defendem as suas ideias e não o mero recrutamento para aquela organização. Realmente, neste processo dinâmico, deve ser salientado que a *Al-Qaeda* aumentou exponencialmente a qualidade dos seus sítios – e do seu material de propaganda (Sageman, 2007, 130). Na verdade, no ano de 2007, aquela organização disseminou bastante material via Internet traduzido numa variedade de línguas europeias (Europol, 2008, 28).

Todavia, o papel da *Al-Qaeda* na Internet não se resume apenas a um modelo para a criação de grupos, também se alarga ao campo da disseminação da sua ideologia. Efectivamente, se o sítio “*www.alneda.com*” foi o primeiro criado pela *Al-Qaeda* e desempenhou um papel importante no que concerne ao levantamento da moral após a queda do Afeganistão (Hoffman, 2006, 215), estão a surgir outros sítios que, embora não tenham sido criados pela *Al-Qaeda*, reclamam-se seguidores da sua ideologia.

A título de exemplo, o primeiro sítio associado à *Al-Qaeda* (embora não criado por aquela organização) foi o “*www.maalemAlJihad.com*”, criado em Fevereiro de 2000 por um seu simpatizante sedado no Egipto. Ora, o sítio foi criado na China, pois aquele país possuía tecnologia e especialmente porque os seus desenhadores não faziam ideia do que o simpatizante estava a escrever (Atwan, 2006, 127), sendo certo que este fenómeno está a aumentar: ou seja, a *Al-Qaeda* auto-reproduz-se na Internet.

Mas a Internet não se esgota apenas no papel da doutrinação, pois desempenha um papel fundamental na transmissão de informação sensível, indispensável para a prática de actos violentos – embora com algumas limitações. Neste âmbito, cumpre destacar a informação técnica que uma multiplicidade de sítios fornecem no que diz respeito à construção de explosivos caseiros, embora aprender tais técnicas apenas por intermédio da informação descarregada na Internet (ainda) não permite grande eficiência. É certo que existem sítios que permitem descarregar manuais de instruções que são baseados em fontes abertas – designadamente em manuais do Exército americano e de outras Forças Armadas de países ocidentais, embora estes manuais possuam algumas limitações.

A excepção é justamente o manual *Al-Battar Camp*, produzido pelo comité da *Al-Qaeda* na península arábica, que providencia ideologia e conhecimentos militares rigorosos no qual os seus leitores são encorajados a aprender o seu

conteúdo e a agir em nome individual. Contudo, se a *Internet* é entendida como um possível substituto para os campos de treino, aquela comporta desvantagens. Naturalmente, para almejar uma maior taxa de sucesso, os recrutas ainda têm de se deslocar a campos de treino como parte do seu processo de radicalização (Europol, 2010, 21).

Sintomático desta realidade, são os exemplos do atentado de Londres de 7 de Julho de 2005 (alguns explosivos não deflagraram) e do atentado (falhado) a dois comboios perto de Colónia em 31 de Julho de 2006. Na verdade, fabricar bombas e detoná-las com eficácia total apenas a partir de informações descarregadas da *Internet*, é um desafio (Sageman, 2007, 113), mas não é impossível.

No que diz respeito ao processo de radicalização, a maior ameaça emana da disseminação de propaganda via *Internet*, combinada com um número crescente de jovens muçulmanos sociológicos à procura dessa informação, pelo que se coloca a seguinte questão: a radicalização na *Internet* leva sempre à *jihadização*?

Ora, se é certo que o utilizador até pode procurar determinado tipo de interpretação radical do Islão, porém, a oferta na *Internet* contempla o terrorismo *jihadista*, como organizações radicais islâmicas que não sustentam o uso da violência – para além de existirem sítios que defendem um correcto entendimento sobre o Islão. Todavia, apesar de alguns grupos não advogarem o recurso à violência, as suas posições sobre o Islão podem levar o utilizador a tomar parte na *Jihad* (Aivd, 2007, 91 e 92), o que significa que a radicalização na *Internet* não implica automaticamente a *jihadização*.

Se ligarmos a esta realidade os jovens muçulmanos sociológicos como alvo, então torna-se claro que a *Internet* se torna o maior motor da radicalização (Aivd, 2007, 100). Aliás, vários exemplos podem ser realçados de como a *Internet* desempenhou um papel na radicalização de vários grupos terroristas *jihadistas*. No que tange à Célula de Madrid, urge salientar que no dia 10 de Dezembro de 2003 foi publicado no sítio *Global Media Islamic*, um documento de 42 páginas intitulado: “Jihad no Iraque: Esperança e Perigos: Passos Práticos para a Jihad Abençoada”.

Ora, naquele documento – escrito por alguém dentro da *Al-Qaeda* (Vidino, 2005, 292) – era feita a apologia de que os EUA deviam suportar sozinhos o fardo financeiro da guerra do Iraque, sendo para o efeito necessário afastar o apoio dos aliados. Assim sendo, era sugerido que a ocorrência de dois ou três atentados em Espanha podiam surtir esse efeito, especialmente com o aproximar de eleições. Por último, este documento estava no computador de elementos da Célula de Madrid (Sarhane e Abdelmajid) – e é entendido como decisivo na determinação do *timing*

dos atentados de Madrid de 11 de Março de 2004 (Silber, Bhatt, 2007, 46; Sageman, 2007, 110).

Da mesma maneira, também a radicalização de Bouyeri decorreu na *Internet*⁹ sendo tal constatação produzida pelo magistrado Frits Van Straelen que o acusou (Vidino, 2005, 349) – sendo certo que outros elementos da Célula Hofstad foram também radicalizados na *Internet* (Sageman, 2007, 110). Deve também ser sublinhado que os dois libaneses que tentaram colocar uma bomba em comboios alemães em 2006, também se radicalizaram via *Internet* (Aivd, 2007, 94). Por fim, importa trazer à colação que em Março de 2008, uma bomba explodiu em Exeter na Grã-Bretanha, sendo que a única vítima foi o suspeito de 22 anos (convertido ao Islão), que se auto-radicalizou através da literatura e da *Internet* (Europol, 2010, 18).

De igual forma, importa trazer a terreiro dois exemplos de indivíduos que se radicalizaram na *Internet* – mas cuja influência e amplitude dos seus actos são demonstrativos da ameaça do radicalismo islâmico na rede. O primeiro exemplo é o de Younis Tsouli, que sob o *nickname* de “Irhabi (Terrorist) 007”, passou de uma posição de obscuridade à liderança e participação de fóruns on-line extremistas (Gw Hpsi; Uva Ciag, 2007, 6), tendo sido condenado a 16 anos de prisão em Dezembro de 2007.

Na realidade, a sua radicalização ocorreu na *Internet* e se em 2003 se limitava a participar em *fora* radicais *online* – exortando à utilização da violência contra os infiéis –, já em 2004 começou a furta cartões de crédito *on-line*. Ademais, começou a aceder a sítios onde colocava mensagens da *Al-Qaeda* e disseminou informação atinente à construção de engenhos explosivos, chegando mesmo a comunicar com células terroristas *jihadistas*.

Como segundo exemplo, urge assinalar que em Junho de 2006, os Serviços e Forças de Segurança da Grã-Bretanha, encetaram uma série de detenções em Londres, Manchester, Bradford, Dewsbury, na denominada “Operação Praline”. Nesta operação, foram detidos, Aabid Hussain Khan (22 anos), Sultan Mohamed (21 anos) e Hammaad Munshi (16 anos). De resto, o procurador Karen Jones afirmou que “As provas sustentam que Khan era um apoiante activo e determinado da ideologia da *Al-Qaeda*” (Kohlmann, 2008, 1), tendo em Agosto de 2008, sido considerados culpados e condenados a 12 (Khan) e a 10 (Mohamed) anos de cadeia.

⁹ É importante referir que Bouyeri (usando o *nickname* de Abu Zubair) transcreveu obras de Mawdudi e de Qutb para diversos sítios – bem como transcreveu manifestos e panfletos (Nesser, 2005, 15).

Ora, a missão de Khan¹⁰ e dos seus associados era muito mais do que trocar propaganda de terrorismo *jihadista* em redes sociais. Na verdade, para além de encorajar os muçulmanos sociológicos a praticarem atentados suicidas, também começaram a conspirar na preparação de ataques na Grã-Bretanha, Canadá e nos EUA (Kohlmann, 2008, 5). Para o efeito, Khan utilizou o *E-Bay* (e outros sítios comerciais similares na *Internet*), tentando adquirir químicos voláteis e outro tipo de equipamento usado no fabrico de engenhos explosivos.¹¹

Acima de tudo, Khan disseminava informação radical e, aproveitando-se de pessoas influenciáveis, usava a *Internet* para os atrair para a sua causa, incluindo a marcação de passagens para o Paquistão – para frequentarem campos de treino terroristas. Refira-se ainda que Khan denotava uma especial preocupação com a segurança das suas actividades e, com a ajuda da sua companheira Saima (e das suas amigas das redes sociais), procurava potenciais “esposas” para casarem com indivíduos que queriam viajar para o Paquistão. Efectivamente, conforme sustenta Kohlman (2008, 8), Khan entendia que indivíduos casados seriam alvo de menos atenções dos Serviços de Informações.

Por conseguinte, por tudo quanto foi expendido, a *Internet* é um catalisador do processo de radicalização devido às tecnologias associadas e à fácil disseminação da propaganda, auxiliadora de uma simples doutrinação:

“Ao passar determinadas mensagens e vídeos, ao longo do tempo, justificando-os como verdadeiros, resulta numa cultura em que indivíduos estão receptivos a pensar que a Jihad é normal. Isto significa que a Internet desempenha um papel no processo de radicalização” (Aivd, 2007, 93).

O Combate ao Radicalismo Islâmico na *Internet*

Perante a proliferação de sítios que disseminam visões distorcidas do Islão será que o seu simples encerramento resolverá este problema? É certo que o encerramento de inúmeros sítios islâmicos radicais foi uma consequência do 11 de Setembro de 2001. Efectivamente, alguns foram alvos de ataque por elementos pertencentes

10 De salientar que Khan provinha de uma família religiosa e ortodoxa muçulmana e que desde 1997, com apenas 12 anos, possuía um computador com acesso à internet (Kohlmann, 2008, 2).

11 O disco do computador de Khan, apreendido no aeroporto de Manchester em 2006, continha extensos ficheiros ligados à produção e manufactura de todo o tipo de explosivos (Kohlmann, 2008, 13).

a organismos americanos e europeus – bem como diversos administradores de redes também os desligaram (Bunt, 2003, 82). Todavia, isso não impediu que alguns lapsos ocorressem, como foi o caso do sítio oficial dos *Taliban*, “*Taliban News*”, que estava registado num servidor americano e esteve *on-line* durante 6 meses após o 11 de Setembro de 2001 (Bunt, 2003, 69).

Por um lado, é certo que o encerramento de sítios radicais conduz à perda deste tipo de informação, embora seja bastante difícil encerrar todos os sítios de terroristas *jihadistas*. De igual maneira, é questionável a eficácia de tal opção, na medida em que todo o seu conteúdo é gravado e assim torna-se fácil transferir esse conteúdo para novos sítios, sendo paradigmático que a *Al-Qaeda* tenha procedido sempre dessa mesma maneira (Weimann, 2006, 8). Contudo, a opção por manter abertos determinados sítios, confere-lhes legitimidade (Rogan, 2006, 33), mas nesse caso os seus conteúdos podem ser expostos e alvo de contraditório por parte de utilizadores especialmente contratados para o efeito.

Posto isto, devido à globalização e à proliferação de sítios radicais islâmicos, Marc Sageman (2004, 157) entende que contrariar as razões religiosas radicais via Internet não surtirá efeito – embora tal perspectiva mereça reparos. Afinal, como se combaterá uma ideologia que distorce conceitos, se não se contrabalançar a mesma? Deste modo, como contrapõe Weimann (2006, 181) a *Internet* é um dos espaços onde se contraria essa ideologia, especialmente fazendo uso da denominada “diplomacia virtual” – através da qual os sítios deverão ser alvo de uma especial atenção.

A título de exemplo, pode ser adoptado ao ciberterrorismo (com as devidas adaptações) o modelo de Singapura criado para controlar a pornografia e o comércio electrónico (Weimann, 2006, 181). Por outro lado, é preciso apostar na contra-informação, para se rebater as ideias extremistas, por exemplo criando “potes de mel” ou seja sítios que se assemelham a extremistas – mas onde é colocada a correspondente contra-informação (Gw Hpsi; Uva Ciag, 2007, 26).

Actualmente, apesar da tecnologia existente, quer para a segurança das informações, quer para descodificação de informação considerada pertinente, a utilização de algumas ferramentas colocam dúvidas no tocante aos direitos, liberdades e garantias que é necessário salvaguardar. É certo que alguma desta tecnologia não carece de reparos, salientando-se o sistema *Carnivore* – que basicamente consiste numa espécie de escuta telefónica ligada à *Internet*. O escopo desta tecnologia permite interceptar grandes volumes de *e-mails* e de outras formas de comunicação *on-line*, sendo um sistema passivo porquanto não altera conteúdos ou mensagens ao chegarem ao seu destino, com a inegável vantagem de armazenar milhões de *e-mails* por segundo (Weimann, 2006, 184 a 185).

Contudo, se o *software Magic Lantern* possui inúmeras vantagens (v.g. gravação de todas as palavras usadas pelo utilizador, o que permite a posterior decodificação de mensagens) a instalação no computador do suspeito coloca alguns obstáculos. Na verdade, ao passo que o sistema *Carnivore* é instalado entre o computador do suspeito e a *Internet*, nomeadamente no servidor, o *Magic Lantern* é instalado no computador do suspeito, o que significa que é uma invasão de privacidade – necessitando assim de uma autorização judicial (Woo, So, 2002, 533 a 538).

De igual forma, se se pretender encerrar um sítio, também se devem acusar os indivíduos responsáveis pela produção, publicação e disseminação dos seus conteúdos. Na verdade, o enfoque nos indivíduos é fundamental na medida em que o pessoal envolvido na administração de sítios e fóruns é relativamente pequeno em relação aos números que atraem – para além de retirar a argumentação aos *ihadistas* on-line de que estão a ser vítimas de perseguição governamental.

Acima de tudo, é fundamental que as acusações às pessoas envolvidas nestes sítios sejam devidamente sustentadas, que levem a uma probabilidade elevada na condenação, assente na seguinte fórmula: “menos é mais” (Gw Hpsi; Uva Ciag, 2007, 26). De facto, fazer acusações a uma miríade de pessoas, que depois são absolvidos por falta de provas, pode gerar efeitos contraproducentes. A título de exemplo, veja-se o caso de Samina Malik (denominava-se como “terrorista lírica”), acusada de possuir gravações que seriam usadas para o terrorismo *ihadista*. Ora, é certo que estava em contacto com figuras *ihadistas* – mas os seus escritos tinham pouco relevo e impacto. Sucede porém que, ao ter sido arquivada a acusação, os seus poemas ganharam grande relevância e cresceu exponencialmente o seu protagonismo, transmitindo a mensagem que o apoio ao terrorismo *ihadista* era aceitável (Gw Hpsi; Uva Ciag, 2007, 26 a 28).

Conclusões

Por tudo quanto foi discorrido, extraem-se as seguintes conclusões:

1. As novas tecnologias associadas à *Internet* permitem uma ampla disseminação da propaganda associada ao radicalismo islâmico – potenciada pelo anonimato dos utilizadores e das fontes.
2. A *Internet* desempenha um papel relevante no processo de radicalização dos indivíduos no extremismo islâmico – inclusive na aceitação da prática de actos terroristas.

3. A *Internet* é um espaço onde deve ser combatida esta propaganda radical, na qual os sítios devem ser alvo de uma apertada fiscalização e recorrendo a uma “diplomacia virtual”.

Bibliografia

- Aivd «General and Security Service», 2006. *Violent Jihad in the Netherlands. Current Trends in the Islamist Threat*, <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/violent.pdf>, (data de acesso em 22 de Junho de 2007).
- _____, 2007. *Jihadis and the Internet*, <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/Jihadis.pdf>, (data de acesso em 22 de Junho de 2007).
- _____, 2009. *Annual Report 2008*, <http://www.fas.org/irp/world/aivd-2008.pdf>, (data de acesso em 2 de Março de 2009).
- Atwan, Abdel Bari, 2006. *The Secret History of al-Qa'ida*, London: Saqui Books.
- Baran, Zeyno, 2004. *Hizb Ut-Tahrir. Islam's Political Insurgency*, The Nixon Center, www.nixoncenter.org/Monographs/HizbutahrirIslamsPoliticalInsurgency.pdf, (data de acesso em 23 de Julho de 2007).
- Bunt, G.R., 2003. *Islam in the Digital Age. E-Jihad, Online Fatwas and Cyber Islamic Environments*, London: Pluto Press.
- Burke, Jason, 2004. *Al-Qaeda: A História do Islamismo Radical*, Lisboa: Qetzal Editores.
- Burleigh, Michael, 2009. *Blood and Rage, a Cultural History of Terrorism*, London: Harper Perennial.
- Castells, Manuel, 1996. *The Rise of the Network Society*, Oxford and Malden: Blackwell.
- Cordovez, Diego, Harrison, Selig S., 1995. *Out of Afghanistan*, New York: Oxford University Press.
- Europol, 2008. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2007.pdf, (data de acesso em 23 de Julho de 2007).
- _____, 2009. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*, http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2008.pdf, (data de acesso em 28 de Novembro de 2008).

- _____, 2010. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2009*, http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TESAT2009.pdf, (data de acesso em 6 de Março de 2010).
- Fernandes, José Pedro Teixeira, 2006. *Islamismo e Multiculturalismo, As Ideologias Após o Fim da Historia*, Coimbra: Almedina.
- Farouki, Suah Taji, 1996. *A Fundamentalist Quest: Hizb al Tahrir and the Search for the Islamic Caliphate*, London: Gray Seal.
- Gerge, Fawaz A., 2005. *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guedes, Armando Marques, 2007. *Ligações Perigosas – Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes*, Coimbra: Almedina.
- Gunaratna, Rohan, 2004. *No Interior da AL-Qaeda, Rede Global do Terror*, Lisboa: Relógio d'Água.
- GW HSPI «George Washington – Homeland Security Policy Institute», UVA CIAG «University of Virginia – Critical Incident Analysis Group», 2007. *Networked Radicalization: A Counter-Strategy*, http://www.gwumc.edu/hspi/old/reports/NETworked%20Radicalization_A%20Counter%20Strategy.pdf, (data de acesso em 22 de Julho de 2010).
- Hoffman, Bruce, 2006. *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press.
- ICSR «The International Centre For The Study Of Radicalization And Political Violence», 2009. *Countering Online Radicalization, A Strategy For Action*, <http://www.icsr.info/publications/papers/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf>, (data de acesso em 13 de Abril de 2010).
- Jogman, Berto, 2007. *Terrorism and Diasporas in the Netherlands*, in Hoffman, Bruce; Roseneau, William; Curiel, Andrew J.; Zimmermman, Doron, *The Radicalization of Diasporas and Terrorism – Joint Conference*, Rand Corporation, and Center for Security Studies, ETH Zurich, www.rand.org, (data de acesso em 22 de Julho de 2008).
- Kolmann, Evan F., 2008. *Anatomy of a Modern Homegrown Terror Cell: Aabid Khan et al. (Operation Pareline)*, NEFA «The Nefa Foundation», www.nefafoundation.org, (data de acesso em 23 de Julho de 2010).
- Lawrence, Bruce, 2005. *Messages to the World. The Statements of Osama Bin Laden*, London: Verso.

- Mcdermott, Terry, 2005. *Perfect Soldiers: The 9/11 Hijackers: Who They Were, Why They Did It*, HarperCollins.
- Nesser, Petter, 2004. *Jihad in Europe. Exploring the Sources of Motivations for Salafi-Jihadi Terrorism in Europe Post-Millennium*, FFI «Norwegian Defence Research Establishment», Oslo, http://www.mil.no/multimedia/archive/00041/Jihad_in_Europe_41340a.pdf, (data de acesso em 23 de Junho de 2007).
- _____, 2005. *The Slaying of the Dutch Filmmaker – Religiously motivated Violence or Islamist Terrorism in the Name of Global Jihad?* FFI «Norwegian Defense Research Establishment», <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2005/00376.pdf>, (data de acesso em 17 de Agosto de 2008).
- Oliver, Roy, 2007. *Secularism Confronts Islam*, New York, Columbia University Press.
- Pargeter, Alison (2008), *The New Frontiers of Jihad: Radical Islam in Europe*, University of Pennsylvania Press.
- Pinto, Maria do Céu (Coord), 2006. *O Islão na Europa*, Lisboa, Prefácio,
- Rogan, Hanna, 2006. *Jihadism Online – A Study of How Al-qaida and Radical Islamists Groups Use the Internet for Terrorist Purposes*, FFI, «Norwegian Defense Research Establishment», <http://www.investigativeproject.org/documents/testimony/48.pdf>, (data de acesso em 27 de Junho de 2007).
- Sageman, Marc, 2004. *Understanding Terror Networks*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- _____, 2007. *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*, University of Pennsylvania Press.
- Silber, Mitchell D., Bhatt, Arvin, 2007. *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*, New York Police Department, http://www.nypdshield.org/public/SitioFiles/documents/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West.pdf, (data de acesso em 27 de Julho de 2008).
- Tibi, Bassam, 2001. *Islam Between Culture and Politics*, New York, Palgrave;
- _____, 2002. *The Challenge of Fundamentalism, Political Islam and the New World Disorder*, Berkley: California University Press.
- Vidino, Lorenzo, 2005. *Al Qaeda in Europe: The New Battleground of International Jihad*, New York: Prometheus Books.
- Weimann, Gabriel, 2006. *Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges*, The United States Institute of Peace.

Woo, Christopher, So Miranda, 2002. *The Case For Magic Lantern: September 11 Highlights The Need For Increased Surveillance*, *Harvard Journal of Law & Technology* Volume 15, Number 2, spring 2002, pp. 533 a 538, jolt.law.harvard.edu/articles/pdf/v15/15HarvJLTech521.pdf, (data de acesso em 23 de Abril de 2007).

Wright, Lawrence, 2007. *A Torre do Desassossego, O Percurso da Al-Qaeda até ao 11 de Setembro*, Lisboa: Casa das Letras.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA
Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal produced by the Portuguese National Defence Institute which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent security dynamics.

The publication pays special attention to the Portuguese situation, being a space for reflection and debate on the broad choices which Portugal faces in terms of security and defence as well as on important international matters with potential impact on Portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Adress _____

Localidade/City _____

Cod. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 129, 130 e 131)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

EXTRA DOSSIÊ

LINO JOSÉ BAPTISTA RODRIGUES RIBEIRO A RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO NUMA POLÍTICA INTEGRADA PARA O MAR. CARLA FERNANDES CONTRIBUTO DE ANGOLA PARA A SEGURANÇA ENERGÉTICA CHINESA. RUI P. PEREIRA A NOVA REALIDADE DA PRESENÇA CHINESA EM ANGOLA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL: O SECTOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL E OBRAS PÚBLICAS COMO ESTUDO DE CASO. FELIPE PATHÉ DUARTE JIHADISMO GLOBAL: A (IN)COERÊNCIA DE UMA ESTRATÉGIA DE SUBVERSÃO? FRANCISCO COSTA GONÇALVES A INTERNET COMO MEIO DE DIFUSÃO DO RADICALISMO ISLÂMICO.

