

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 conduziram 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.