

A REVISÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, ÁFRICA E O GOLFO DA GUINÉ

Ricardo Real P. de Sousa

Texto entregue em Junho de 2022

ESTE ARTIGO REFLETE SOBRE A RELEVÂNCIA DE ÁFRICA para o Conceito Estratégico de Defesa Nacional e destaca a importância do Golfo da Guiné para os interesses nacionais propondo um papel para Portugal na segurança marítima dessa região.

A Estratégia Nacional e o Interesse Nacional

Tal como definido no último Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 o “conceito estratégico de defesa nacional define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”.

O conceito interliga a dimensão da segurança, com uma natureza essencialmente interna, e a dimensão da defesa, com uma natureza essencialmente externa. Naturalmente, esta separação é um instrumento conceptual no contexto de uma realidade de um Portugal globalizado, integrado na União Europeia e com ameaças cada vez mais transnacionais.

Na atualidade é normalmente aceite que a segurança ou defesa são realidades multisectoriais, que incluem mas não se esgotam na componente militar ou das forças de segurança. Falamos hoje de uma segurança humana mais do que unicamente de uma segurança militar do Estado.

Finalmente, importa ter em perspectiva que o conceito estratégico se perspetiva para um horizonte de uma década e é um documento onde são reafirmados valores fundamentais consagrados na Constituição e na Lei de Defesa Nacional, se formulam interesses nacionais que refletem um pensamento e posicionamento geopolítico e geoeconómico e se especificam objetivos nacionais a atingir através de um conjunto de ações estratégicas.

É neste contexto que importa refletir sobre um conceito estratégico de defesa nacional e quais os objetivos nacionais que podem ser delineados tendo em consideração por um lado, o que África representa para Portugal e por outro, o que África representa para a Europa.

A definição destes objetivos tem em consideração as capacidades e limitações de um Estado como Portugal, com limitações ao nível do *hard* e *soft power*, ou seja, com um conjunto específico de possibilidades de linhas de ação e de recursos disponíveis para a concretização de objetivos. Tais limitações reforçam a importância das nossas alianças estratégicas que hoje assumem cada vez mais a figura de identidades partilhadas, em particular União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Igualmente um conceito estratégico deverá também atender não só à identificação de ameaças (à defesa e segurança nacional) como de oportunidades, pois é na concretização de oportunidades que o país (e a Europa) adquire capacidade e resiliência para lidar com as ameaças.

Oportunidades estratégicas

Em comparação com a generalidade dos Estados europeus, Portugal é um dos países que está geograficamente mais próximo de África.

Naturalmente esta é uma realidade física, distinta da proximidade político, social, económica ou cultural, mas que importa salientar. Esta proximidade permite, por exemplo, que exista o *Casoduto Europe Maghreb* ligando a Argélia a Portugal e Espanha através de Marrocos ao mesmo tempo que potencia um conjunto de ameaças.

“ (...) Portugal estará numa posição privilegiada para servir de ponte diplomática da Europa neste triângulo da língua portuguesa (Portugal, Europa, Atlântico Norte). ”

Portugal também tem um capital importante de “*soft power*”. Em conjunto com o triângulo estratégico “Portugal, Europa, Atlântico Norte”, que consubstancia uma dimensão mais do que securitária ou geopolítica, mas civilizacional, Portugal é um dos vértices de um triângulo cultural da lusofonia que liga três continentes do Atlântico: América Latina, Europa e África. Este capital constitui uma oportunidade multidimensional, nas áreas sociais, culturais, económicas e políticas. Por exemplo, Portugal estará numa posição privilegiada para servir de ponte diplomática da Europa neste triângulo da língua portuguesa. De uma forma mais específica, África tem o maior crescimento populacional no mundo e deverá atingir os 1,8 mil milhões de pessoas em 2035, o que representa cerca de metade do crescimento da população global no período. Uma população jovem tem um significativo potencial económico, em particular o dividendo demográfico vai continuar a aumentar em África à medida que a população em idade de trabalho aumenta em relação à população dependente (crianças e idosos). Esta é uma

oportunidade importante se, e só se, os países africanos conseguirem criar as condições para que as populações vivam condignamente, ou seja, consigam investir em capital humano e criar oportunidades de emprego.

Por isso não é de estranhar que os objetivos da parceria estratégica entre a União Europeia e a União Africana compreendam os desafios da nossa era:

- A transição energética e acesso à energia;
- A transformação digital;
- O crescimento sustentável e emprego (comércio e investimentos sustentáveis, melhorar o ambiente de negócios, o acesso à educação, as competências, a investigação, a inovação e os direitos de saúde e sociais; integração regional e continental) e a zona de comércio livre continental em África;
- A paz, segurança e governança, democracia, direitos humanos e Estado de direito;
- A migração e mobilidade.

No entanto, se não se atingir a estabilidade, segurança e desenvolvimento, esta população jovem não vai conseguir ter perspetivas de vida nos seus países e constituir uma ameaça à estabilidade em África e, consequentemente, nas regiões vizinhas.

Ameaças estratégicas

A instabilidade política nos países africanos, recorrentemente associado à condição de Estados frágeis, é conducente a um conjunto de ameaças que primeiro se concretizam no continente africano, mas que, em muitos casos, acabam por ter uma expressão também na Europa e possivelmente em Portugal.

A instabilidade política é propícia ao baixo desenvolvimento humano, ocorrência de guerras civis, extremismo político e terrorismo. Todos estes elementos conduzem a processos de migração que podem ter como destino a Europa.

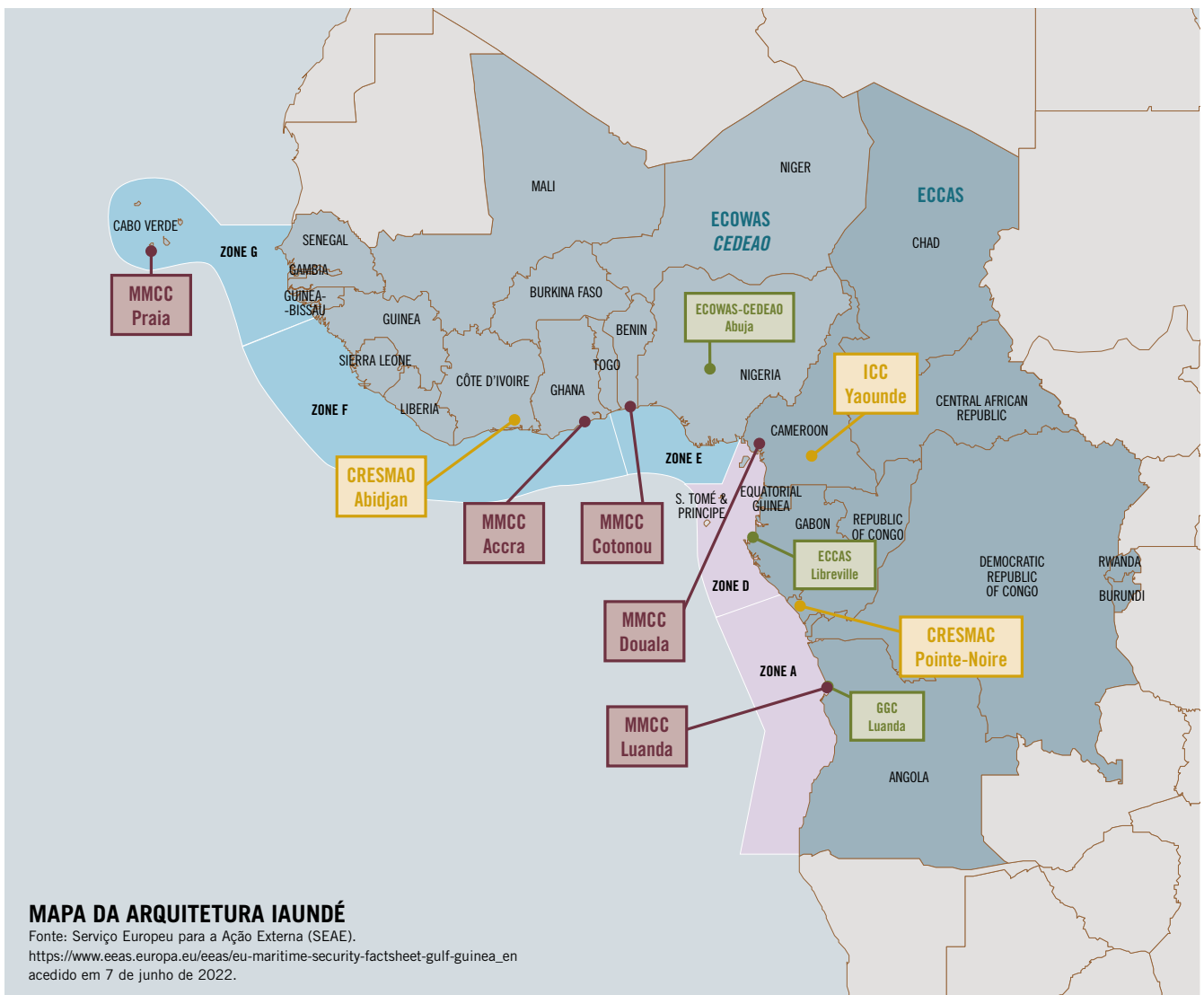
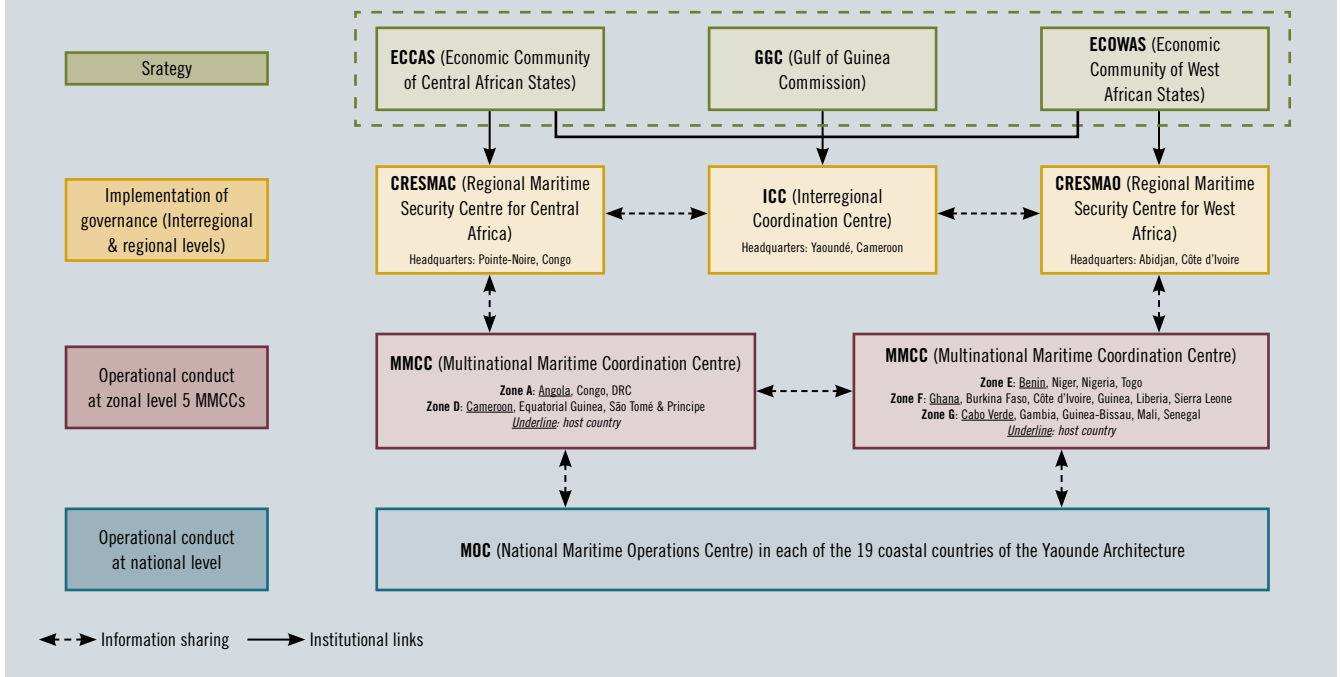
Por esta razão, Portugal e a Europa têm colaborado com os países africanos e com as organizações regionais como a União Africana no sentido de fortalecer as capacidades africanas para responder a ameaças de segurança.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana é o mecanismo privilegiado que os Estados africanos têm vindo a desenvolver de forma a poderem ter autonomia estratégica e operacional nas missões de paz no continente. A UE tem sido o maior financiador desta iniciativa que, quando totalmente operacional, poderá ter um impacto significativo na diminuição do número de guerras civis que existem em África.

Portugal tem colaborado neste esforço de estabilização em África, atuando no quadro das missões da Organização das Nações Unidas

FIGURA 1 – SEGURANÇA MARÍTIMA E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NO GOLFO DA GUINÉ (ARQUITETURA IAUNDÉ)

Fonte: Centro de Coordenação Inter-regional (ICC). <https://icc-gog.org/> acedido a 7 de junho de 2022.



(ONU) e da UE na República Centro-Africana, Mali e Somália e através de apoio bilateral, principalmente ao nível da cooperação técnico-militar. Adicionalmente também tem assumido funções ao nível do controlo das redes de migração clandestina e tráfego de pessoas no mediterrâneo.

Estas áreas de intervenção estratégica de Portugal continuam a ter relevância, mas importa aqui salientar a segurança energética e a importância de diversificar as fontes de energia da Europa no contexto da necessidade de terminar com a dependência da energia russa. Neste contexto, vários países em África têm significativo potencial de produção de petróleo e gás. No entanto, enquanto os países localizados no Norte de África podem fornecer a Europa através de infraestruturas, como acontece com os gasodutos da Argélia ou Egípto, o fornecimento proveniente de países localizados na costa ocidental africana – com destaque para o gás natural liquefeito proveniente da Nigéria, Angola ou Senegal – é realizado por via marítima sujeito a disrupção por pirataria, principalmente na zona do Golfo da Guiné.

Segurança marítima no Golfo da Guiné

O Golfo da Guiné constitui hoje o principal desafio securitário marítimo no que se refere à pirataria.

Em resposta a um aumento do número de atos de pirataria na região, em 2012 o Conselho de Segurança da ONU solicitou aos estados da região para através das suas organizações regionais (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) e a Comissão do Golfo da Guiné), desenvolverem uma estratégia antipirataria em cooperação com a União Africana.

Na cimeira de chefes de Estado realizada no ano seguinte em Iauendé, nos Camarões, é decidido estabelecer o que passou a ser conhecida como a Arquitetura Iauendé, com o principal objetivo de ter uma estratégia regional comum para prevenir e reprimir atividades ilícitas nas águas do Golfo da Guiné. A arquitetura é formada por três mecanismos: o Código de Conduta de Iauendé, a Declaração dos Chefes de Estado e o Memorando de Entendimento entre as organizações regionais. A Figura 1 identifica as organizações pertencentes à arquitetura, nomeadamente o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC) que coordena a ligação entre o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Central (CRESMAC) e o Centro Regional de Segurança Marítima para a África Ocidental (CREMAO).

“ (...) o Golfo da Guiné continua a ser responsável por todos os incidentes de raptos a nível mundial.

A zona costeira dos 19 países envolvidos está dividida em 5 zonas marítimas onde as atividades são coordenadas por cinco Centros de Coordenação Marítima Multinacionais (MMCC), dois deles localizados em países lusófonos: na zona A em Angola e na zona G em Cabo Verde. Finalmente, em cada um dos países existem os Centros Operacionais Marítimos (MOC) que reúnem os principais atores envolvidos na ação do Estado no mar (polícia marítima, alfândegas, pescas e proteção ambiental), assim como as Marinhas nacionais encarregadas da coordenação.

Quando a “Estratégia marítima integrada de África 2050” foi aprovada na União Africana em 2013, as maiores ameaças de pirataria e assaltos à mão armada estavam localizadas na zona do Oceano Índico e do Golfo de Áden. Nesta altura no Golfo da Guiné ocorriam principalmente atividades de abastecimento ilegal de petróleo e roubo de petróleo bruto.

No entanto, esta é uma realidade que se alterou. As intervenções da OTAN, UE e da parceria multinacional liderada pelos Estados Unidos no Oceano Índico e no Golfo de Áden diminuíram significativamente os atos de pirataria. O número total de sequestros, ataques e disrupções em que as forças militares evitaram um sequestro ou ataque diminuíram vertiginosamente desde os números máximos de incidentes ocorridos em 2010. Em 2010 ocorreram 182 incidentes na bacia da Somália (Oceano Índico) e 101 no golfo da Áden enquanto que em 2014 não ocorreu qualquer incidente em qualquer das zonas (Alexandre, 2021). Esta diminuição de incidentes manteve-se e em 2021 o Relatório Anual de Pirataria (PRC) do Departamento Marítimo Internacional (IMB) da Câmara de Comércio Internacional (ICC) só identifica um incidente nestas regiões.

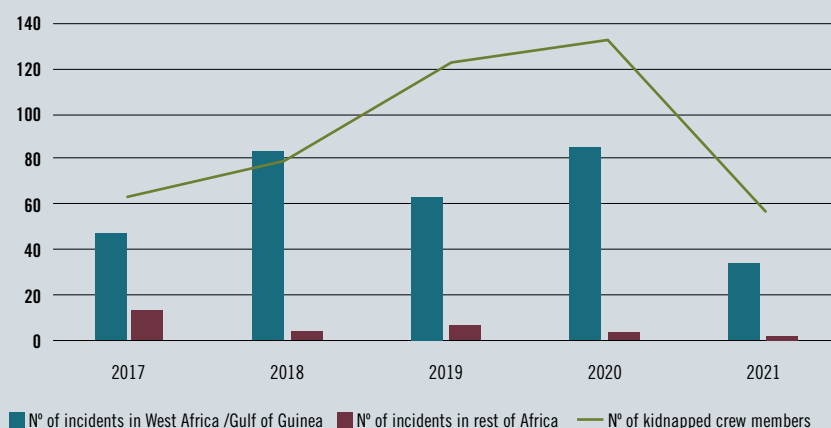
Em contraste, tem havido um aumento no número de incidentes de pirataria no Golfo da Guiné, tanto em navios fundeados ou ancorados como em navios em navegação. Nos últimos anos esta região é responsável pela vasta maioria de incidentes reportados em África tal como identificado no Gráfico 1. O decréscimo de incidentes em 2021 é resultado da maior presença de navios da Marinha e cooperação entre as autoridades da região. No entanto, importa salientar que a Nigéria, o Gana, São Tomé e Príncipe, o Gabão e Angola são os países com maior número de incidentes e que o Golfo da Guiné continua a ser responsável por todos os incidentes de raptos a nível mundial (57 tripulantes levados em sete incidentes em 2021).

Desde a definição da Estratégia da União Europeia para o Golfo da Guiné em 2014 que se têm realizado diversos projetos que, direta e indiretamente, suportam a arquitetura Iauendé com atividades nas áreas de: monitorização, apoio, avaliação, análise de políticas públicas, assessoria e formação na área da segurança marítima; apoio no quadro legal, governação e capacitação institucional; combate à pesca ilegal; desenvolvimento da eficiência das alfândegas; combate ao tráfico de drogas e a redes criminosas transnacionais.

Em 2015 a UE aprovou um plano de ação até 2020 e em 2021 definiu o Golfo da Guiné como uma zona marítima de interesse e estabelece o primeiro projeto-piloto de Presenças Marítimas Coordenadas (PMC). As PMC têm como objetivo aumentar a capacidade da UE enquanto parceiro de confiança e garante

GRÁFICO 1 – INCIDENTES DE PIRATARIA EM ÁFRICA

Relatório Anual de Pirataria (PRC) do Departamento Marítimo Internacional (IMB) da Câmara de Comércio Internacional (ICC).



da segurança marítima, compreendendo uma capacidade operacional nas zonas marítimas de interesse.

Portugal tem vantagens estratégicas e interesses que o posicionam para, e justificam, assumir um papel ativo nestas iniciativas.

Portugal tem uma relação privilegiada com os países da CPLP, incluindo cooperação técnico-militar com países envolvidos nesta arquitetura, nomeadamente Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau.

Adicionalmente, a possível extensão da plataforma continental requer que Portugal se afirme nas suas competências marítimas no Atlântico, podendo encontrar no Golfo de Guiné um espaço de atuação para cooperar com outros países no contexto dessas competências.

Finalmente, é importante para Portugal garantir a segurança das suas rotas de abastecimento do petróleo e gás natural liquefeito que importa desta região, nomeadamente de Angola e da Nigéria. ■

Referências

- Alexandre, A. G. (2021) O Poder Militar no Mar no Combate à Pirataria Somali. *Revista de Ciências Militares*, maio, IX (1), 121-141. Retirado de https://www.ium.pt/?page_id=5714
- Arete (2022) EU energy disruptions and the Gulf of Guinea. By Joint Operations Centre. 17th February. <https://areteafrica.com/2022/02/17/eu-energy-disruptions-the-gulf-of-guinea/>
- Bernardino, Luis (2021) A Geopolítica da Segurança no Golfo da Guiné e os interesses da UE e de Portugal. *Jornal da Economia do Mar*. <http://www.jornaldaeconomiamar.com/a-geopolitica-de-seguranca-no-golfo-da-guine-e-os-interesses-da-ue-e-de-portugal/>
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05, páginas 1981 – 1995