



## Potencial geopolítico da CPLP na segurança internacional

### *Geopolitical potential of CPLP in the international security*

JOSÉ ANTÓNIO PALMEIRA<sup>1</sup>

#### **Resumo**

O incremento do comércio marítimo internacional e fenómenos como a pirataria e o tráfico ilegal requerem políticas de segurança capazes de prevenir o crime organizado global. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa apresenta características geopolíticas para ser um ator no âmbito da segurança, considerando que os seus oito Estados membros desenvolveram uma política de cooperação no domínio da Defesa e integram organizações regionais relevantes.

**Palavras-Chave:** CPLP; Geopolítica; Estratégia; Segurança

#### **Abstract**

The increase in maritime world trade flows and phenomena such as piracy and illegal trafficking require a security policy that is able to prevent global organized crime. The Community of Portuguese-Speaking Countries has considerable geopolitical assets to be a player in the security challenges, considering that its eight countries have developed the defence policy co-operation and they are members of significant regional organisations.

**Keywords:** CPLP; Geopolitics; Strategy; Security

---

### **1. INTRODUÇÃO**

Os atentados de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), inauguraram uma nova era na (in)segurança internacional. O modelo de defesa convencional não se revelou suficientemente eficaz para fazer face às novas ameaças de cariz transnacional.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) reviu o seu conceito estratégico e passou a ser um ator com vocação global, tornando-se “braço armado” do Conselho de Segurança das Nações Unidas em algumas missões de imposição de paz.

A Organização das Nações Unidas (ONU) já na sua carta fundadora faz apelo à necessidade da cooperação regional como forma de prevenir a paz ou resolver os conflitos internacionais.

Neste quadro, interessa-nos analisar se a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), atendendo aos seus objetivos e ao potencial estratégico dos seus membros, terá condições para ser um ator na segurança internacional.

---

<sup>1</sup> Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, palmeira@eeg.uminho.pt

## 2. SEGURANÇA INTERNACIONAL

“A Europa é uma paisagem terrestre; a Ásia Oriental é uma paisagem marítima. Nisto reside a diferença crucial entre os séculos XX e XXI. As áreas mais disputadas no século passado eram a terra seca na Europa, sobretudo nas extensões planas que tornavam as fronteiras ocidental e oriental da Alemanha artificiais e expostas à marcha inexorável dos exércitos. Mas com o decorrer das décadas, os eixos demográficos e económicos da Terra mudaram consideravelmente para o lado oposto da Eurásia, onde os espaços entre os principais centros populacionais são esmagadoramente marítimos” (Kaplan, 2011).

A asserção de Robert Kaplan retrata uma mudança significativa no sistema internacional pós-Guerra Fria. A Europa deixou de ser a linha divisória entre dois mundos (o ocidental, liberal e capitalista, e o oriental, comunista e de economia planificada) e, mais do que isso, já não é o “centro do mundo”.

Perante a nova realidade geopolítica, induzida, em grande medida, pela perda de influência do poder militar face ao poder económico e financeiro, fruto da crescente liberalização do comércio mundial, novos atores emergiram e alguns paradigmas tiveram de ser revistos.

A OTAN (fundada em 1949) sobreviveu ao desaparecimento do Pacto de Varsóvia (1955-1991) e orientou a sua missão para o combate ao terrorismo transnacional a partir dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA.

A ONU tem visto o seu papel limitado tanto pelo processo aristocrático de tomada de decisão no Conselho de Segurança (cinco membros permanentes com direito de veto)<sup>2</sup> como pela ausência de forças militares próprias capazes de operar sobretudo em missões de imposição de paz (os chamados “capacetes azuis” são forças multinacionais apenas preparadas para missões de manutenção de paz).

Neste contexto, é bem-vinda para a paz internacional a contribuição de organizações regionais que possam atuar tanto no campo humanitário como da paz, ou ainda na prevenção e no combate ao crime organizado. Tal como reza o artigo 52º, nº 1, da Carta das Nações Unidas, “nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou identidades regionais e as suas atividades sejam compatíveis com os propósitos e princípios das Nações Unidas”.

No mesmo sentido se pronuncia a OTAN, cujo novo conceito estratégico, aprovado em Lisboa, em 2010, estabelece, no ponto 28º: “*the promotion of Euro-Atlantic security is best assured through a wide network of partner relationships with countries and organisations around the globe. These partnerships make a concrete and valued contribution to the success of NATO’s fundamental tasks*”<sup>3</sup>.

Verificamos que a ONU reconhece na sua carta fundadora que a segurança internacional não se confina à ação dos seus órgãos, máxime Conselho de Segurança

<sup>2</sup> EUA, Rússia, China, Reino Unido e França.

<sup>3</sup> NATO (2010) *Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the NATO*, Bruxelas: NATO, p. 26.

e que a Aliança Atlântica sublinha a relevância das parcerias para se alcançar esse fim. Constatamos ainda que os Estados membros da CPLP celebraram um Protocolo de Cooperação no Domínio da Defesa, na cidade da Praia (Cabo Verde), em 2006, nos termos do qual – lê-se no documento – “os exercícios FELINO permitem a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Membros e o treino para o emprego das mesmas em operações humanitárias e de apoio à paz, quer no quadro da CPLP, quer no quadro das Organizações Regionais e Sub-Regionais, sendo, em qualquer dos casos, sempre sob a égide da Organização das Nações Unidas”<sup>4</sup>.

Para além do mais, o acordo de cooperação da CPLP no domínio da Defesa reúne oito Estados que dispõem de vastas áreas marítimas, aquelas que Robert Kaplan considera serem hoje as mais disputadas no plano da geopolítica mundial.

### 3. COMUNIDADE LUSÓFONA

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa foi instituída em 1996, em Lisboa, por sete Estados lusófonos, aos quais se juntou Timor-Leste, em 2002, ano da sua independência. A CPLP está ligada a todos os quadrantes regionais reconhecidos pelas Nações Unidas em termos geopolíticos: **África** (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), **Ásia-Pacífico** (Timor-Leste), Europa (Portugal) e Américas (Brasil). Os Estados membros têm ligação a três oceanos - Atlântico, **Índico** e Pacífico – e a sua área de jurisdição marítima é de cerca de 7,6 milhões de quilómetros quadrados (2,5% da superfície marítima do globo).

São objetivos da comunidade lusófona, consagrados nos seus estatutos<sup>5</sup>:

- A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de política internacional, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacionais;
- A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;
- A materialização de projetos de promoção e difusão da língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

A CPLP procura encontrar o seu próprio caminho, conhecida que é a maior propensão da Commonwealth para a cooperação económica e a da Organização Internacional da Francofonia (OIF) para a cooperação cultural.

<sup>4</sup> Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, <http://www.cplp.org/id-145.aspx>.

<sup>5</sup> Estatutos da CPLP, [http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/CCEG/IX\\_CCEG/Estatutos-CPLP.pdf](http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/CCEG/IX_CCEG/Estatutos-CPLP.pdf).

#### 4. COOPERAÇÃO NA DEFESA

A cooperação no domínio da Defesa iniciou-se em 1998, com reuniões anuais dos ministros daquela pasta, institucionalizadas nos estatutos da CPLP em 2001<sup>6</sup>.

O Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da Defesa, aprovado em 2006, consagra o adquirido entre os Oito nessa área:

- Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD), sediado em Lisboa (1999), integrando um núcleo de representantes dos Chefes dos Estados-Maiores Gerais das Forças Armadas;
- Centro de Análise Estratégica (CAE), com sede em Maputo (1998);
- Exercícios militares conjuntos e combinados da série Felino, iniciados em 2000, em Portugal;
- Política de intercâmbio no âmbito da formação militar, visando “o fomento da adoção de doutrina e procedimentos passíveis de aplicação comum” nos países lusófonos (Declaração de Brasília, 2001)<sup>7</sup>;
- Reuniões anuais ao nível de ministros da Defesa, chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, diretores-gerais de Política de Defesa Nacional e dos diretores de Serviços de Informações Militares.

Os exercícios militares Felino realizam-se com Tropas no Terreno ou ao nível de Postos de Comando e visam “a interoperabilidade das forças armadas lusófonas, habilitando-as - se for essa a vontade política dos países da CPLP – a participarem em ações humanitárias e de manutenção de paz, sob a égide das Nações Unidas” (Declaração de Lisboa, 2002)<sup>8</sup>.

O CAE<sup>9</sup> tem privilegiado temas como “o papel da CPLP na prevenção de crises regionais” e “o caráter multidisciplinar da luta contra o terrorismo” e concluiu pela necessidade de dotar a CPLP de “um mecanismo de aviso prévio/alerta precoce para a prevenção de crises” (Declaração de Bissau, 2004)<sup>10</sup>.

Os ministros da Defesa definiram prioridades como a cooperação “no domínio da fiscalização e vigilância marítima” (Bissau, 2004), e manifestaram a sua preocupação perante situações como o narcotráfico na região da África Ocidental, considerando que “deve ser combatido pela Guiné-Bissau, mas também pela comunidade internacional, num esforço conjunto”<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ver Sacchetti (2001).

<sup>7</sup> Declaração da IV Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, Brasília, 2001, <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=387>.

<sup>8</sup> Declaração da V Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, Lisboa, 2002, <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=387>.

<sup>9</sup> Centro de Análise Estratégica, <http://centrodeanaliseestrategicacplp.blogs.sapo.pt/>.

<sup>10</sup> Declaração da VII Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, Bissau, 2004, <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=387>.

<sup>11</sup> Idem.

## 5. POTENCIAL GEOPOLÍTICO

### 5.1 POTENCIALIDADES

A Defesa tem na CPLP “resultados inigualáveis face a outros sectores de cooperação” e “a existência do SPAD deve ser referência para esses outros setores”, afirmou Luís Fonseca, então Secretário Executivo da CPLP, em Timor-Leste<sup>12</sup>.

Por sua vez, Nuno Severiano Teixeira, na altura ministro português da Defesa, disse na mesma ocasião que “a descontinuidade geográfica da Comunidade é a sua força, pois permite-lhe uma presença em quatro continentes, o que constitui uma mais-valia que valoriza a posição dos próprios países que a compõem nas várias organizações internacionais, regionais ou sub-regionais em que se insiram”<sup>13</sup>.

O balanço do ainda curto tempo de vigência do protocolo de cooperação da CPLP no domínio da Defesa revela-se positivo e o seu potencial é exponenciado pelas características territoriais dos seus Estados membros e pelo seu valor geoestratégico.

Os três membros mais capacitados para ter um papel “motor” na CPLP são Portugal, o Brasil e Angola: Portugal, por estar integrado num “grande espaço” (União Europeia) que é um ator global do sistema internacional e noutro (OTAN) que apresenta as mesmas características no âmbito da segurança, ao alargar o seu conceito estratégico às chamadas operações “fora de área”; o Brasil, por constituir uma potência regional (Mercosul), o quinto maior país do mundo, com importantes recursos humanos (190 milhões) e naturais, e candidato a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas num cenário de reestruturação deste órgão; e Angola, pelo seu potencial regional ao nível da África Austral (é membro da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral – SADC) e da União Africana, com recursos naturais importantes (Palmeira, 2012).

Estes três Estados podem, dentro da CPLP, formar um triângulo estratégico capaz de maximizar o seu potencial no sistema internacional (Palmeira, 2006).

Com potencial regional que tem sido afetado por crises políticas e militares internas, Moçambique, que tal como Angola é membro da SADC e também faz parte da Commonwealth, e a Guiné-Bissau, que integra a Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO) e tem ligações à OIF, dependem da sua estabilização para terem um papel mais ativo no espaço lusófono.

Destaque para Cabo Verde que, em 2006, acolheu um exercício militar da Força de Reação Rápida da OTAN (*NATO Response Force*), designado *Steadfast Jaguar*, naquele que foi o primeiro exercício desta organização político-militar fora da sua área de ação. A escolha deste arquipélago lusófono para palco desta iniciativa revela a atenção que a OTAN dá ao seu flanco sul, não tendo também sido despidendo os laços que unem Portugal (Estado membro da OTAN também situado na fronteira sul

<sup>12</sup> Declaração da X Reunião dos Ministros da Defesa da CPLP, Díli, 2008, <http://www.cplp.org/Default.aspx?ID=387>

<sup>13</sup> Idem.

da organização) e Cabo Verde, bem como a estabilidade política deste país africano e atlântico.

O mar representa para os países lusófonos uma oportunidade para o aproveitamento de recursos naturais, como o petróleo *offshore* em Angola, Brasil, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste (Nação e Defesa, 2011). Os mares lusófonos são também atravessados por movimentadas rotas comerciais, dado o crescimento do transporte marítimo de mercadorias, dinamizado por Estados como a República Popular da China.

No domínio dos mares foram lançadas várias iniciativas no espaço lusófono:

- Congresso “Os Mares da Lusofonia”;
- Simpósio das Marinhas da CPLP;
- Associação de Portos de Língua Portuguesa.

O interesse de uma maior cooperação no setor naval lusófono, tirando partido da descontinuidade geográfica e da maritimidade dos Oito, alia-se ao objetivo de desenvolver capacidades conjuntas no setor da segurança marítima.

## 5.2 VULNERABILIDADES

A instabilidade político-militar tem sido uma constante na Guiné-Bissau, colocada na encruzilhada do narcotráfico entre a América Latina e a Europa<sup>14</sup>. A crise política também caracterizou Timor-Leste que se tornou membro efetivo da CPLP desde a sua independência, em 2002<sup>15</sup>. Uma guerra civil afetou Angola até 2002, inibindo este Estado de se assumir antes como a potência regional que efetivamente é<sup>16</sup>. Moçambique voltou, em 2013, a registar conflitualidade interna, entre o partido do governo (Frelimo<sup>17</sup>) e a Renamo<sup>18</sup>, depois da guerra civil que envolveu os mesmos contendores, entre 1977 e 1992, cuja paz foi negociada, em Itália, sob a mediação da Comunidade de Santo Egídio.

Por outro lado, a inexistência de meios navais suficientes para a fiscalização das vastas áreas da zona económica exclusiva (sujeitas a práticas de narcotráfico e atos de pirataria) é problemática para a segurança nacional e internacional, sendo que apenas o Brasil e Portugal (em menor escala) dispõem de capacidade para o efeito.

Os maiores problemas da CPLP situam-se, por isso, ao nível da precarização política interna de alguns membros e da falta de recursos e de meios para uma efetiva e eficaz ação no plano da segurança por parte desses Estados<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Ver Nóbrega (2013).

<sup>15</sup> Ver Palmeira (2010<sup>a</sup>).

<sup>16</sup> Ver Almeida (2011) e Pavia (2011).

<sup>17</sup> Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), movimento com o qual Portugal negociou a independência, em 1975, e que ainda se mantém no poder com o Presidente Armando Guebuza.

<sup>18</sup> Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), dirigida por Afonso Dhlakama, que ficou de fora das negociações pró-independência, em 1975.

<sup>19</sup> Ver Bernardino (2013), Rosa (2010) e Mendes (2010).

## 6. O CASO PORTUGUÊS

O alargamento do Canal do Panamá (com conclusão prevista para 2014) irá aumentar o fluxo comercial entre a Ásia e a Europa, podendo Portugal (Porto de Sines, pelas suas águas profundas) ser porta de entrada (ou de saída) na União Europeia (UE).

Um acordo de livre comércio entre a UE e os EUA (Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento) – “os americanos consideram-no uma nova NATO, mas económica, pela possibilidade de estreitamento de laços e o potencial que encerra”<sup>20</sup> – está a ser negociado entre as duas maiores potências económicas internacionais que representam metade do PIB mundial e um terço do comércio global, detendo os seus 814 milhões de habitantes 40% do poder de compra mundial.

Colocado na encruzilhada marítima e aérea entre a UE e os EUA, Portugal pode ser um beneficiário direto do aumento do fluxo comercial entre os dois lados do Atlântico, ainda que isso tenha como contrapartida a necessidade de aumentar a fiscalização ambiental e criminal por parte das autoridades portuguesas (Palmeira, 2010b).

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Nações Unidas reconhecem a validade da cooperação regional no domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais (artº 52, nº 1, da Carta).

A OTAN considera que os seus objetivos no domínio da segurança euro-atlântica são melhor assegurados mediante o envolvimento de países terceiros e de outras organizações (ponto 28º do Conceito Estratégico da OTAN, aprovado em Lisboa, em 2010).

Ao institucionalizar a cooperação no domínio da Defesa, com base em reuniões periódicas dos ministros da Defesa, chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas, diretores-gerais de Políticas de Defesa Nacional e de diretores de Serviços de Informação Militares; um Serviço Permanente para os Assuntos da Defesa (com sede Lisboa); um Centro de Análise Estratégica (sedeado em Maputo); ações de formação militar para adoção de uma doutrina comum; e a realização periódica de exercícios militares conjuntos e combinados para interoperabilidade das forças armadas dos oito Estados membros; a CPLP está habilitada a participar em ações humanitárias e missões de manutenção de paz, sob a égide das Nações Unidas.

A comunidade lusófona tem condições para ser um ator no plano da segurança internacional, assim haja vontade política dos seus governantes e capacidade financeira para suportar (na totalidade ou em parte) os custos dessas operações.

Os três Estados mais influentes da CPLP são o Brasil, Angola e Portugal que são, ou integram, espaços regionais com relevância global. O “triângulo-estratégico” Brasília-Luanda-Lisboa tem potencial, manifesto ou latente, para catapultar a CPLP a um papel geopolítico de maior relevo.

<sup>20</sup> Meireles, L. (2013), “Acordo transatlântico: Uma NATO económica em formação”, Expresso, 22 junho, p. 13 (E).

Moçambique e a Guiné-Bissau estão dependentes da sua estabilização política para poderem tirar partido das suas potencialidades e Estados de menor dimensão e influência, como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, são arquipélagos cuja importância geoestratégica é proporcional ao incremento do comércio mundial por via marítima, à descoberta de hidrocarbonetos em quantidade significativa no seu subsolo ou à emergência de fenómenos como o narcotráfico e a pirataria.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, E. (2011) *Angola: Potência Regional em Emergência*, Lisboa: Colibri.
- Bernardino, L. (2013) *A Posição Angolana na Arquitetura de Paz e Segurança Africana: Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas*, Coimbra: Almedina.
- CPLP (2013) 'Comunidade de Países de Língua Portuguesa', <http://www.cplp.org/>.
- Kaplan, R. (2011) 'O Mar do Sul da China é o futuro do conflito', *Foreign Policy* (Edição Lusófona), 24: 70-81.
- Meireles, L. (2013), "Acordo transatlântico: Uma NATO económica em formação", *Expresso*, 22-06-2013: 13 (E).
- Mendes, M. (2010) 'Política de Defesa do Brasil', *Nação e Defesa*, 125: 55-70.
- Nação e Defesa (2011) *O Mar no Espaço da CPLP*, Lisboa: IDN.
- NATO (2010) *Strategic Concept for the Defence and Security of the members of the North Atlantic Treaty Organisation*, Bruxelas: NATO.
- Nóbrega, A. (2003) *A Luta pelo Poder na Guiné-Bissau*, Lisboa: ISCSP.
- Palmeira, J. (2006) *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Lisboa: Prefácio.
- Palmeira, J. (2010a) 'O potencial estratégico de Timor-Leste na geopolítica da CPLP' in Leach, M. et al. (eds.) (2010) *Understanding Timor Leste: Proceedings of the Timor-Leste Studies Association Conference*, Hawthorn: Swinburne Press, pp. 41-45 (ISBN: 85590-831-9).
- Palmeira, J. (2010b) 'O aprofundamento das relações UE-NATO: Oportunidades, Desafios e Opções para Portugal'. *Sínteses EuroDefense*, 17: 26-33.
- Palmeira, J. (2012) 'Cooperação entre Estados Lusófonos: A Segurança no Atlântico', *Eixo Atlântico*, 19: 39-50.
- Pavia, J. (coord.) (2011) *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*, Lisboa: Quid Juris.
- Rosa, A. (2010) 'Política de Defesa de Angola', *Nação e Defesa*, 125: 71-77.
- Sacchetti, A. et al. (2001) 'A Cooperação Técnico-Militar no âmbito da CPLP' in Moreira, A. (coord.) (2001) *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Cooperação*, Coimbra: Almedina, pp. 215-254.