

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A INSEGURANÇA NO GOLFO DA GUINÉ: Rumo a uma governança oceânica?

LUIZA BIZZO AFFONSO*
Professora

MARCELO MELLO VALENÇA**
Professor

SUMÁRIO

Introdução
Oceanopolítica do Golfo da Guiné
Arranjos institucionais e arquiteturas de cooperação oceanopolítica do Golfo da Guiné
A importância do Golfo da Guiné e as estratégias de cooperação internacional para o combate aos problemas de insegurança da região
Rumo a uma governança oceânica no Golfo da Guiné?
Conclusão

INTRODUÇÃO

A ameaça da pirataria e do roubo armado, ainda que presente em diferentes regiões do globo, ganhou visibilidade no início do século XXI na região do

Golfo de Áden, Somália. A importância da região para o comércio marítimo e os impactos provocados pelas ações criminosas motivaram Estados e organizações internacionais a apoiarem uma ação mais efetiva da comunidade internacional, que

* Doutoranda em Estudos Marítimos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Professora do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis.

** Professor da Escola de Guerra Naval (EGN) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM/EGN). Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio.

se concretizou na Operação Atalanta¹. Pouco se discutia sobre os mesmos incidentes no Golfo da Guiné (GG), onde a maioria dos eventos se limitava à costa e era de escala e proporção menores.

A Operação Atalanta promoveu a segurança marítima no Golfo de Áden, diminuindo a ocorrência de atos de pirataria e roubo armado na região. Contudo, e mesmo percebendo a redução das notificações de pirataria globalmente, a região do GG apresentou crescimento significativo nas suas ocorrências (IMO, 2020), consolidando a reputação, obtida durante a década passada, de região marítima mais perigosa do mundo (ICG, 2012, p. i).

A insegurança marítima na região acaba por desestabilizar o comércio, impactando nas relações econômicas regionais e globais (JACQUES, 2020). A existência na região de recursos energéticos, como hidrocarbonetos, e naturais, como áreas propícias à pesca ilegal, contribui para a formação de um mercado ilegal, atraindo o interesse de potências extrarregionais. O fenômeno se agrava em função da rede de grupos criminosos e extremistas pela região, além das desigualdades socioeconômicas e da fraqueza institucional dos Estados da costa ocidental africana, que pouco fazem ou são capazes de fazer para prevenir tais ilícitos. Em resposta, atores regionais e extrarregionais promoveram diversos arranjos multilaterais para prevenir a ocorrência de eventos criminosos que afetem a segurança marítima e regional no GG.

Neste artigo exploramos a questão da insegurança marítima decorrente da

pirataria no GG para refletir sobre esses arranjos e mecanismos de cooperação, de forma a pensá-los articuladamente em prol de uma governança oceânica. Entendemos que, dada à importância da região para as dinâmicas comerciais e políticas, principalmente no hemisfério sul, o desenvolvimento de regimes de cooperação no GG não apenas contribuiria para a promoção da segurança marítima, mas também impactaria na estabilidade política e econômica dos países da região.

Desenvolvemos nosso argumento em cinco seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresentamos as dinâmicas oceanopolíticas do GG, que incluem os elementos que promovem a insegurança marítima e seus impactos nas dinâmicas internacionais na região, inclusive no comércio internacional. Na segunda seção, introduzimos os arranjos regionais e os esforços internacionais para a promoção da segurança marítima. Tratamos cada arranjo como um estudo ideográfico separado, tal como definido por Levy (2008, p. 2). Nosso propósito é oferecer uma análise interpretativa e qualitativa a fim de compreender cada caso a partir de seus impactos para a promoção da estabilidade política da região, sem contudo generalizá-los ou sobrepô-los a outras iniciativas regionais e extrarregionais concluídas ou ainda em andamento.

Na terceira seção, descrevemos estratégias internacionais e extrarregionais para complementar esses esforços regionais na promoção da segurança marítima. Na quarta seção, mostramos as possibilidades do estabelecimento de uma governança

1 A Operação Atalanta é um esforço multilateral empreendido pela União Europeia e que atualmente colabora com esforços norte-americanos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) para o combate à pirataria no Chifre da África e no Oceano Índico Ocidental. Lançada em 2008 com o nome de EU Navfor Somália, previa a proteção do transporte marítimo na região e também a repressão à pesca ilegal, sendo ampliada posteriormente para coordenar esforços de segurança marítima junto ao governo de transição somali. Sobre o tema, Silveira (2016).

oceânica na região como mecanismo de promoção da segurança marítima. Concluímos o artigo apresentando alguns dos aspectos mais centrais da questão acerca de uma governança oceânica e possibilidades de agendas futuras para o tema.

OCEANOPOLÍTICA DO GOLFO DA GUINÉ

O GG constitui a região localizada no noroeste do continente africano, marcada pela Linha do Equador e pelo Meridiano de Greenwich. Seu espaço marítimo é composto por nove países costeiros – Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe. Outros Estados, como Angola, República Democrática do Congo e Senegal, dada sua proximidade, são considerados também como interessados em sua dinâmica oceanopolítica² (ONU, 2016).

Sua costa tem cerca de 6 mil quilômetros de águas quentes e relativamente pobres em termos de diversidade na flora e na fauna marítimas, se comparadas a outras regiões atlânticas ou indo-pacíficas. Contudo a região é rica em reservas de hidrocarboneto e possui rede portuária desenvolvida, o que contrasta com as condições socioeconômicas das populações desses Estados. Por um lado, nesta região marítima, temos condições estratégicas que oferecem estímulos à navegação e ao comércio regional, devido a sua proximidade com a Europa e a América do Sul, o que também é relevante internacionalmente. Por outro, a instabilidade política e econômica dos Estados limítrofes ao GG

estende as ameaças domésticas ao espaço marítimo. É válido pontuar que muitos desses Estados banhados pelo Golfo da Guiné são considerados Estados Fragilizados, pelo índice de 2019 da organização Fund for Peace, de modo que se tornam ainda mais vulneráveis no que diz respeito ao controle de suas autoridades e ao combate às atividades ilícitas na região (FFP, 2019). Além da insegurança gerada pela pirataria, há outras ameaças, como a pesca ilegal, que também afetam a estabilidade da região e a segurança das populações.

Enquanto os relatos de ataques piratas têm diminuído em todo o mundo, o GG tem percebido um crescimento constante, sendo responsável por cerca de 90% dos eventos mundiais, com crescimento de 50% a cada ano (ICC, 2020). Apenas no primeiro trimestre de 2020 ocorreram 21 eventos relacionados à pirataria na região (BOLETIM GEOCORRENTE, 2020). A motivação inicial desses ataques era o roubo de carga, principalmente petróleo e outros derivados, para revenda no mercado ilegal. Contudo a queda nos valores do petróleo entre 2015 e 2018 levou à mudança do foco dos grupos criminosos. Estes passaram a agir como seus pares da costa somali. O termo pirataria passou a servir como guarda-chuva para outras ameaças, como roubo armado no porto e em alto-mar, sequestro de tripulações e embarcações e também a ataques a instalações de petróleo (SILVEIRA, 2016, p. 2).

A explicação para a pirataria na região pode estar relacionada ao alto índice de desemprego, mas não se justifica apenas por isso. Questões de governança e instabilidade política, causadas principalmente

2 O termo Oceanopolítica foi desenvolvido na Marinha chilena a partir do final do século XX. A Oceanopolítica se volta à análise de leis e tendências, bem como de políticas públicas direcionadas a políticas marítimas, que possibilitem ao Estado alcançar seus interesses e projetar poder no mar. Seria, grosso modo, uma área análoga à Geopolítica, nos espaços e nas regiões marítimas, que racionalizaria processos e relações entre o Estado e os mares e oceanos (DUVAUCHELLE RODRÍGUES, 1996).

REGIONAL ANALYSIS OF REPORTS ON ACTS OF PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS WHICH WERE REPORTED TO HAVE BEEN ALLEGEDLY COMMITTED OR ATTEMPTED DURING 2018

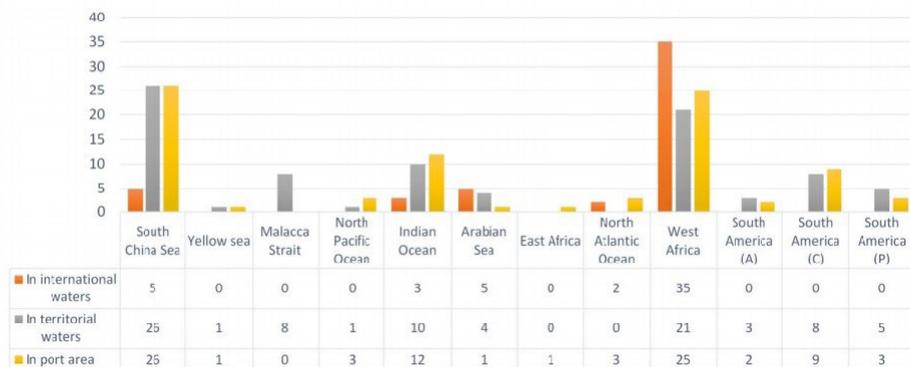


Imagem 1 – Eventos de pirataria reportados em 2018

Fonte: IMO, 2018

por grupos rebeldes nigerianos, ajudaram a armar e a agrupar indivíduos que veem na atividade criminosa o único meio de sobrevivência. A pirataria aparece como atividade complementar às atividades criminosas em terra, também financiada por políticos locais, durante as eleições, para atacar grupos rivais.

Os governos locais tentam coordenar ações para a prevenção da pirataria, como operações conjuntas de vigilância e troca de informação, mas seu sucesso é limitado. O envolvimento do governo nigeriano, principal país afetado pela pirataria, é considerado insuficiente por organismos internacionais e Estados extrarregionais, bem como por empresas de navegação e de seguros. A consequência é que grupos criminosos avaliam tal cenário, incluindo a leniência nigeriana, como favorável à continuação de suas atividades.

A colaboração regional é prejudicada também pelas disputas por fronteiras marítimas, o que impacta as relações internacionais na região e compromete a colaboração entre os Estados, principalmente naquelas disputas que envolvem

recursos naturais, como a entre Costa do Marfim e Gana. Outro exemplo de disputa que afeta a cooperação regional é o conflito entre Nigéria e Camarões pela Península de Bakassi, área de atuação do Boko Haram, onde existe apoio nigeriano à independência da região anglófona no Camarões.

Finalmente, mas não esgotando o rol de ameaças transnacionais, o GG também se mostra particularmente lucrativo para atividades criminosas, com o fluxo de navios proporcionando oportunidades para ataques com ganhos elevados em potencial. Diversos países do GG, desde Cabo Verde até Benim, são rota para o tráfico de cocaína entre a América Latina e a Europa. A Nigéria, por sua vez, é rota do tráfico de metanfetamina, além da ocorrência do tráfico de pessoas e da imigração irregular, tanto por terra quanto pelo mar, com destino principalmente à Europa.

A criminalidade marítima pode ser relacionada diretamente ao agravamento das condições de pobreza na região. Eventos ilícitos vulnerabilizam ainda mais as populações, que surgem como vítimas

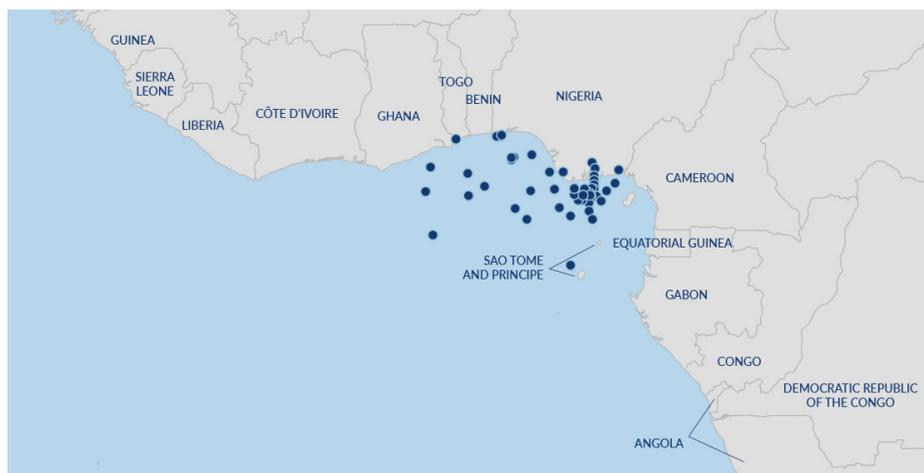


Imagem 2 – Mapa dos incidentes de pirataria e roubo armado na região

Fonte: Oceans Beyond Piracy (2017)

indiretas desses crimes. O derramamento de óleo, por exemplo, afeta as populações que vivem da pesca artesanal, e o aumento de ataques a plataformas de petróleo obstaculiza o investimento de empresas estrangeiras na região. Além disso, a atual pandemia de Covid-19 não interrompeu a pirataria e o sequestro. A prevenção a esses crimes, inclusive, foi prejudicada pelo deslocamento dos já escassos recursos econômicos para o combate à pandemia. Esse realinhamento de políticas agravou o cenário de insegurança marítima, comprometendo em longo termo a segurança e o desenvolvimento dos Estados do GG.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ARQUITETURAS DE COOPERAÇÃO OCEANOPOLÍTICA DO GOLFO DA GUINÉ

O cenário apresentado na seção anterior elenca algumas das principais dinâmicas que afetam uma análise oceanopolítica do GG e promovem a insegurança marítima na região. Em resposta, atores regionais

e extrarregionais empreenderam esforços para desenvolver arranjos multilaterais que previnam a continuidade dos ilícitos e das condições de insegurança. Nesta seção apontamos algumas dessas iniciativas, sem o intuito, contudo, de esgotá-las.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), ainda que com efetividade questionada, é um dos arranjos mais antigos para a promoção de cooperação regional marítima na região. Composta por 24 Estados, a Zopacas foi estabelecida em 1986 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a partir de iniciativa brasileira, e tem como propósito a promoção da identidade sul-atlântica e a manutenção do Atlântico Sul como zona de paz, principalmente com a exclusão de armas de destruição em massa de sua região e a prevenção contra a presença de potências externas ao Atlântico Sul.

Ainda que presente no discurso político brasileiro como importante iniciativa multilateral, inclusive com o financiamento por parte do governo para a realização de reuniões e encontros, a Zopacas foi profundamente afetada pelas dinâmicas

políticas do pós-Guerra Fria e pelas crises econômicas nos seus países-membros. Na década de 2000 a Zopacas voltou a ser impulsionada por conta das descobertas de pré-sal na costa ocidental africana e na brasileira, com apoio de Nigéria e Angola, duas economias estruturadas a partir da extração do petróleo *offshore* (ALMEIDA; BERNARDINO, 2013). Porém, ainda com essa priorização da segurança marítima, a Zopacas não teve receptividade por parte de outros membros, entrando novamente em estado de hibernação.

O desinteresse institucional dos seus Estados-membros faz com que os impactos da Zopacas sejam mais retóricos do que políticos. Ela está presente nas iniciativas estratégicas promovidas pelo governo brasileiro, ecoando em encontros políticos e eventos acadêmicos com recorrência. Mas, em um cenário em que a presença chinesa é crescente no continente africano, e o Brasil vem gradativamente marginalizando sua política exterior para a África (VALENÇA, 2016, pp. 54-55), pouco evolui para o plano prático. Como resultado, há pouca efetividade no arranjo como um regime de promoção da segurança marítima regional.

Um segundo arranjo pensado para a promoção da segurança marítima no GG é a Comissão do Golfo da Guiné (CGG). Criada em julho de 2001, a CGG contava com a presença de Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Posteriormente, Camarões e a República Democrática do Congo passaram a fazer parte do grupo, que tem como principal propósito a criação de uma Zona de Paz e Segurança, por meio da cooperação dos Estados membros e visando também ao desenvolvimento socioeconômico da sub-região.

A importância da cooperação regional no GG foi enfatizada pela comunidade internacional no âmbito da Organização

das Nações Unidas (ONU). O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou as resoluções 2.018 e 2.039, em 2011 e 2012, respectivamente, incentivando não apenas a cooperação, mas também a responsabilidade primária dos Estados limítrofes ao GG pela garantia da segurança marítima regional e promoção de estratégias para combater os ilícitos transnacionais.

Como resultado imediato, foi realizada, em 2013, a 1ª Cimeira sobre Segurança Marítima do GG, conhecida como Cúpula de Yaoundé (MARQUES, 2018). Uma das principais iniciativas da Cúpula foi a criação de um arranjo – a Arquitetura de Yaoundé – com o propósito de implementar uma estratégia comum de segurança marítima regional. A Arquitetura de Yaoundé é composta por um centro de coordenação inter-regional de combate à pirataria e a outras atividades ilícitas, bem como estruturas de análise e intercâmbio de informações entre os diferentes centros multinacionais de coordenação marítima da África Central e da África Ocidental, que se estendem de Angola a Cabo Verde. Entretanto a falta de recursos, como as limitações de pessoal, o baixo financiamento e a dificuldade de investir e ampliar logísticas fizeram com que o centro não conseguisse operar em sua totalidade (ONU, 2016).

É válido enfatizar que, embora as Resoluções 2.018 (2011) e 2.039 (2012) do CSNU tenham afirmado a necessidade do combate à “pirataria” no GG, a maioria dos crimes na região não se enquadraria na definição encontrada na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. Segundo o artigo 101 da Convenção de Montego Bay:

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos: a) todo ato ilícito de

violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: i) um navio ou uma aeronave em alto-mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado; b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata; e c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b). (ONU, 1982)

Como grande parte dos incidentes que ocorrem na região se dão majoritariamente nas Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE), nos portos dos Estados costeiros e nos mares territoriais, eles podem ser entendidos como roubos ou assaltos à mão armada, sendo passíveis de punição pelos próprios Estados africanos. A pirataria, por sua vez, é considerada um crime internacional, sendo responsabilidade de todos os Estados a erradicação dessa atividade.

No entanto, uma “espécie de jurisprudência para securitizar/erradicar a ‘pirataria’ no espaço de jurisdição dos Estados africanos” foi criada, dados os vínculos históricos e culturais, além dos interesses estratégicos da região, permitindo a flexibilização da aplicação da Convenção das Nações Unidas sobre

o Direito do Mar (CNUDM), de 1982. Desse modo, mostra-se relevante “entender que a noção de pirataria é subjetiva e ressignificada”, permitindo maior articulação internacional entre diversos atores, dado o entendimento da questão como um problema comum e global (RAMOS, 2015, pp. 46 e 100).

Da Cimeira também resultou um arranjo regional que ficaria conhecido como “Processo de Yaoundé”. No mesmo ano, o G8, sob a presidência do Reino Unido, criou o G8++FoGG (G8 mais amigos do GG), que, com a saída da Rússia, resultaria no G7++FoGG.³

Finalmente, outra iniciativa regional de colaboração para a promoção da segurança marítima no GG é o Código de Conduta de Yaoundé, formalizado em 2013, também como uma consequência direta das resoluções do CSNU e da Cimeira. Pensado a partir do Código de Conduta de Djibuti, que tratava da pirataria e do roubo armado no Golfo de Áden, o Código de Conduta de Yaoundé estabelece um *framework* institucional de cooperação que envolve, mas não se limita a, compartilhamento de informações sobre ilícitos transnacionais cometidos no mar, colaboração na investigação e persecução jurídica de suspeitos, conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Apesar de não ter caráter vinculante em sua maior parte, o Código de Conduta de Yaoundé explicitamente vincula os seus signatários quanto à assistência recíproca na identificação de responsáveis por crimes transfronteiriços marítimos. Por suas características, o Código de Conduta de Yaoundé consegue operar em paralelo aos contatos diplomáticos formais, que cos-

3 Desde então, o G7++FoGG apoia o Processo de Yaoundé, os Estados do GG e as organizações regionais relevantes. Além dos membros do G7, o FoGG inclui Austrália e Brasil, como observadores, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Portugal, Coreia do Sul, Espanha e Suíça.

tumam tomar mais tempo e estar sujeitos a interesses políticos.

Se, por um lado, a Arquitetura de Yaoundé parece complexa comparada a outros arranjos regionais, por outro ela possui grande flexibilidade e capacidade de se adaptar à realidade geopolítica local.⁴ Os centros de operação marítimos nacionais são interligados, replicando e repassando informações a Estados que não possuem capacidade de patrulhar suas águas, o que facilita a comunicação entre os membros. Esses centros também assumem a parte operacional de repressão a ilícitos, coordenando a ação de Estados com diferentes capacidades de suas Marinhas.

A cooperação com atores extrarregionais acontece por meio dessa Arquitetura, à exceção da cooperação entre China e Estados africanos, que é bilateral e envolve muitas vezes a oferta de meios navais (DECIS, 2020). Isso significa que os exercícios entre Marinhas africanas e extrarregionais, como o Obangame Express e o Grand African Nemo, coordenados pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela França, respectivamente, e projetos de coordenação são construídos a partir de demandas especificadas pelos objetivos do Código de Conduta de Yaoundé e pelas organizações regionais africanas (OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 78).

O funcionamento da Arquitetura de Yaoundé acaba por se mostrar mais

efetivo que aquele promovido por arranjos continentais, como a União Africana (UA). Ainda que a UA tenha publicado, em 2014, a Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos – Horizonte 2050, documento com o planejamento para a segurança marítima e a economia azul africanas, com sua operacionalização a partir da Carta de Lomé – African Charter on Maritime Security and Safety and Development in Africa –, o esforço foi inócuo. Houve a ratificação do tratado apenas pelo Togo (OKAFOR-YARWOOD, PIGEON, p. 77), dada uma visível opção de

coordenação intra-regional pelo Código de Yaoundé em detrimento das iniciativas da UA.

O Golfo da Guiné é importante tanto para o comércio legal como para o ilegal. Seu petróleo é menos custoso que o do Golfo Pérsico, com qualidade superior

A IMPORTÂNCIA DO GOLFO DA GUINÉ E AS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO

INTERNACIONAL PARA O COMBATE AOS PROBLEMAS DE INSEGURANÇA DA REGIÃO

A importância internacional do GG passa também pelo fato de ser esta a área de maior proximidade entre a África e a América do Sul, sendo relevante rota entre ambos os continentes, tanto para fins legais – como o comércio entre os Estados – quanto para grupos ilegais, de narcotraficantes e de demais crimes organizados, que se valem dessas rotas mais curtas. Soma-se a isso o fato de os recursos naturais da região, como

⁴ Sobre o funcionamento e as características de operação para a segurança marítima da Arquitetura de Yaoundé, ver Okafor-Yarwood e Pigeon (2020).

o petróleo, terem produção menos custosa quando comparada à do Golfo Pérsico e possuírem qualidade superior, dado o baixo teor de enxofre (LUZ, 2016).

A posição mais próxima, em relação ao Oriente Médio, dos principais países consumidores dos recursos energéticos, como os EUA e os da Europa Ocidental, também se apresenta como vantagem. Outro fator de atração para as empresas petrolíferas multinacionais são as políticas fiscais dos Estados pertencentes ao GG, visando a investimentos externos. Além disso, a exploração de petróleo apresenta, a princípio, menores riscos de ataques ou sabotagens, dado o tipo de exploração ser majoritariamente *offshore* – 60% quando comparada ao Oriente Médio, cuja maior parte da produção de petróleo é *onshore* (LUZ, 2016).

Além da importância geopolítica e energética, é necessário considerar o impacto econômico mundial trazido pelas questões de insegurança no GG. Estima-se que o custo da pirataria para a economia mundial, por exemplo, tenha sido entre US\$ 740 milhões e US\$ 950 milhões, em 2012, o que causaria distorções no mercado, dada a atuação de importantes multinacionais na região, como Shell, Chevron-Texaco, Exxon-Mobil, British Gas, Sinopec e Petrobras, entre outras (BARRIOS, 2013; ONUOHA, 2013).

Acredita-se, ainda, que o roubo de petroleiros e de gasodutos corresponda a quase 10% da produção total da Nigéria, um dos Estados mais importantes e mais afetados pela pirataria da região, o que equivaleria entre 100 mil a 200 mil barris de petróleo roubados diariamente, impactando diretamente o interesse dos Estados que possuem investimentos da região e chamando atenção daqueles que percebem o GG como uma alternativa energética ao Oriente Médio (CABRITA, 2016, p. 24).

Outra indústria afetada é a de navegação, uma vez que a pirataria marítima eleva os custos operacionais para adoção de medidas de proteção dos seus navios e de sua tripulação, como o pagamento de seguros mais dispendiosos, a contratação de seguranças privados e a navegação por rotas mais longas como alternativa, entre outros (ONUOHA, 2013). Além disso, o tráfico de drogas e de outros insumos ilegais prejudica o comércio regional e internacional, afetando a exportação dos Estados do Golfo, que tem a Europa como um dos seus principais mercados consumidores.

A resposta a essas ameaças, de forma a garantir a segurança marítima, se deu a partir de iniciativas regionais, como aquelas mencionadas acima. Isso se aplica tanto a arranjos regionais – como a CGG e a Cúpula de Yaoundé – quanto a continentais, como a Estratégia Africana desenvolvida pela UA. O objetivo conjunto é promover as condições de segurança marítima a partir do desenvolvimento de capacidades locais e estratégias específicas decorrentes dos desafios enfrentados.

Os recursos energéticos, a importância da sua localização, os impactos e os custos econômicos advindos da insegurança na região – assim como a classificação da comunidade internacional de muitos dos Estados da região como “falidos” – levam à atuação de potências extrarregionais, como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, assim como de potências emergentes, como Brasil, China, África do Sul ou Índia (OLIVEIRA; SILVEIRA, 2014).

Dadas às limitações encontradas pelos atores regionais na repressão das atividades, uma série de parcerias de cooperação com atores extrarregionais foram criadas a fim de buscar soluções para a questão. Um dos exemplos do engajamento de potências extrarregionais que pode ser

citado é a criação do grupo G7 + Amigos do GG (G7++FOGG)⁵, em 2013. Além dos Estados do G7 – Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido –, integram o grupo outros atores internacionais, como Austrália (observador), Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, República da Coreia, Espanha, Suíça, Brasil (observador) e Portugal.

As reuniões do grupo também têm a participação da União Europeia, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), da Interpol e do Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos, além da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas), da Comunidade Econômica de Estados da África, da Comissão do GG e da União Africana (MARQUES, 2018).

No âmbito da União Europeia, destaca-se a criação da Estratégia da União Europeia para o GG (2014). Entre seus objetivos, é reforçado o apoio aos esforços locais e a importância do desenvolvimento das capacidades regionais, como descrito em seu documento: “[...] ajudar os governos regionais a criar instituições e capacidades necessárias para garantir a segurança e o Estado de direito; apoiar o desenvolvimento de economias prósperas nos países costeiros; reforçar as estruturas de cooperação entre os países da região [...]” (Conselho da UE, 2014). Em 2015, O Conselho da UE elaborou o Plano de Ação para o GG 2015-2020. Tal como a Estratégia, o Plano de Ação reforça a importância dos esforços locais e regionais, visando estimular a cooperação inter-regional (Conselho da UE, 2015).

Vale mencionar que 10% do petróleo e 4% de gás natural importados pela Europa têm como origem o GG. No entanto, Mar-

garida Rufino Luz (2016) aponta que o posicionamento da UE sobre os problemas de insegurança no GG deve ser destacado, por ser uma das poucas instituições que atribuem a pobreza e o desemprego como causas, reforçando a importância do desenvolvimento socioeconômico da região como solução.

Dentre os membros da União Europeia, aquele que mais se destaca em relação à região é a França. A relação entre os países do GG e a França tem como base as relações socioculturais, uma vez que a maior parte dos seus Estados é francófona. Ademais, há uma grande dependência da França do fornecimento energético advindo do GG. Desse modo, tem-se a criação de programas como o Reinforcement des Capacities Africaines au Maintien de la Paix (Recamp), desde 1990, e o Maritime Security Support Programme (Asecmar), de 2011 (CABRITA, 2016).

Em relação à presença dos Estados Unidos na região, é necessário considerar os anos 2000 como marco de uma nova postura da África para as Relações Internacionais, conhecida como “Renascimento Africano”, o que, somado a uma política de defesa mais incisiva por parte dos EUA após os atentados do 11 de Setembro de 2001, contribui para maior presença estadunidense no continente. Pode-se afirmar que os interesses estratégicos dos EUA para a África se concentram em quatro áreas: conter as ameaças aos EUA na região; diminuir a vulnerabilidade dos Estados africanos; combater o crescimento de organizações extremistas; e evitar a expansão da atuação da Rússia e da China no continente africano. Nesse sentido, tem-se a criação do Comando Militar dos Estados Unidos para a África, em

5 O Grupo foi fundado sob a sigla G8+ FOOG. Com a saída da Rússia do G8, o grupo ficou conhecido como G7++FOGG.

2007, o U.S. Africa Command (Africom) (ADAM e SCHUTZ, 2019).

O Africom se diferencia de outros comandos dado o seu escopo para além das questões de defesa e segurança, tendo como propósitos a estabilidade dos Estados africanos, a atuação de membros civis e a busca pelo desenvolvimento⁶. Cabe ressaltar que, inicialmente, a recepção dessa iniciativa por parte dos Estados africanos não foi consensual, sendo a Nigéria um dos países contrários ao Comando, buscando evitar o estabelecimento de uma base do Africom no GG, por exemplo. É creditada a isso a ausência de diálogo dos EUA com os líderes africanos, assim como a falta de planejamento e preparo na criação do Comando. A maioria dos Estados percebia a criação da Africom como uma forma de os EUA fazerem valer seus interesses no continente, desde a garantia do acesso a recursos naturais até mesmo como uma forma de competir com a China por maior influência na região (ADAM e SCHUTZ, 2019, pp. 195 e 196).

No entanto, a recepção dos países ao Comando foi mudando gradualmente. Em 2012, a Nigéria solicita assistência do Africom para o combate ao Boko Haram, havendo uma cooperação crescente entre o Comando e o governo nigeriano desde então. Uma das principais atividades do Comando é o treinamento de forças militares, além de servir de base para atividades de contraterrorismo. É também no âmbito do Africom que se encontram várias forças-tarefa e forças marinhas dos EUA para a Europa e para a África (ADAM e SCHUTZ, 2019). Nesse sentido, tomemos como exemplo o Obangame Express, exercício naval multinacional criado em 2010, que inclui missões antipirataria,

controle e abordagem de embarcações suspeitas, entre outros. Seu “propósito (...) é aumentar a segurança marítima no GG e a interoperabilidade entre as Marinhas e agências envolvidas” (MARINHA DO BRASIL, 2018).

Sobre a presença de países emergentes na região, destaca-se a atuação da China, que possui grande dependência da importação de petróleo e de matérias-primas, o que intensificou a sua participação no continente, sendo atualmente seu maior parceiro comercial. Nesse sentido, tem-se o Fórum Chinês-Africano sobre Segurança e Defesa, criado em 2000, visando intensificar o diálogo e a cooperação sino-africanos, no âmbito das coalizões Sul-Sul. Em 2019, a palavra “defesa” do Fórum foi substituída por “paz”, a fim de exemplificar a ampliação do seu escopo de atuação. Outra ação chinesa no continente que pode ser citada é o estabelecimento da base militar em Djibuti, no Golfo de Áden, em 2017, que tem como um dos propósitos o apoio a missões de paz e esforços antipirataria marítima. No GG, especificamente, tem-se a construção do Porto Fernão Dias, de águas profundas, em São Tomé e Príncipe, que deve contar com financiamentos chineses.

Quanto ao Brasil, desde 2011 o país participa de exercícios multinacionais, em que suas forças se unem às forças navais do continente africano, da Europa e da América, com o propósito de fomentar a cooperação e o domínio marítimo, como o Obangame Express, que envolve treinamentos em interdição de embarcações e compartilhamento de informações, para garantir a segurança no mar (DEFESA, 2019). Outro exemplo de cooperação naval que pode ser citado

6 Entre as iniciativas do Africom para além das ações militares, tem-se a criação de hospitais e escolas em alguns países e o combate às crises de malária e ebola, entre outras.

é a participação de um oficial da Marinha brasileira no Centro Inter-regional de Coordenação entre os países do GG, podendo observar e participar das atividades desenvolvidas no âmbito da Arquitetura de Yaoundé (MRE, 2019). O Brasil possui, ainda, extensa parceria, a partir de grandes investimentos e acordos comerciais, com os Estados do continente africano, assim como cooperação em termos de defesa e estratégia.

O Brasil também participa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), cuja maioria dos membros, seis dos nove, são Estados limítrofes ao Atlântico Sul. Os laços da CPLP com o GG se dão tanto por Estados banhados pelas águas do GG – São Tomé e Príncipe e Angola – como pela adesão da Guiné Equatorial como Estado-membro, em 2014, resultado da política de aproximação guinéu-equatorial dos países Países Africanos de Língua Portuguesa (Palop). Desse modo, a preocupação com temas de segurança e defesa passou cada vez mais a fazer parte da agenda da Comunidade, o que pode ser exemplificado pelos exercícios conjuntos – os Exercícios Felino – de assistência humanitária e pelas operações de paz promovidos pela Força-Tarefa Conjunta e Combinada (FTCC) entre as Forças Armadas dos Estados-membros. A CPLP se destaca, sobretudo, na prevenção e resolução de conflitos, com a constituição de Missões de Observação e Grupos de Contato, como em São Tomé e Príncipe, no Timor Leste e na Guiné-Bissau (RIZZI; DA SILVA, 2017).

RUMO A UMA GOVERNANÇA OCEÂNICA NO GOLFO DA GUINÉ?

Elke Krahmman (2003) diferencia os conceitos de governo e de governança.

Enquanto o primeiro refere-se ao controle político de um Estado centralizado, a governança denotaria a coordenação das relações sociais nos níveis subnacional, nacional ou internacional. A governança seriam as estruturas e os processos pelos quais atores públicos e privados coordenam seus interesses interdependentes por meio da tomada e implementação de decisões políticas vinculativas. Dado o fato de o Sistema Internacional ser anárquico, isto é, não possuir uma autoridade central, é necessário haver governança, por meio da dispersão horizontal da autoridade entre os atores públicos e os privados em diferentes níveis. Governança global perpassa, portanto, a concepção da política mundial a partir de uma perspectiva multifacetada, em que há a coordenação entre diversos níveis de política, interligando os processos políticos locais, nacionais, regionais e globais (DUARTE; KENKEL, 2019).

Dada a diversidade de agendas e de interesses dos atores, aqueles atos ligados à defesa nacional ainda são tomados, em sua maioria, a partir de decisões governamentais. No entanto, os interesses de segurança regionais, globais e não tradicionais são defendidos cada vez mais por um número crescente de agentes e instituições, uma vez que se tem uma crescente conscientização sobre os problemas globais e sobre as novas ameaças, como o crime transnacional, o terrorismo e a migração ilegal, assim como a pirataria marítima, que só poderiam ser resolvidos por meio da cooperação internacional (KRAHMANN, 2003).

A questão da consolidação de uma governança global é ainda mais crítica quando esta se refere aos mares e oceanos, uma vez que a jurisdição do Estado costeiro é apenas soberana no mar territorial – 12 milhas náuticas a partir da linha de base –, o que faz com que a maior parte

dos oceanos seja considerada *res nullius*, isto é, não pertencente a ninguém (CNU-DM, 1982). Dessa forma, o alto-mar pode ser interpretado como um espaço em que vigora o princípio da liberdade, uma vez que mais de 50% da superfície terrestre não está sob nenhuma jurisdição nacional (MACEDO SOARES, 2014, p. 271).

No entanto, os oceanos também são considerados bens comuns públicos, que, dada a ausência de um governo central e soberano na maior parte que cobre o globo, requerem a criação de mecanismos de governança que levem a um estreitamento da cooperação internacional, de modo a estebelecer o que aqui é chamado de “governança oceânica”.

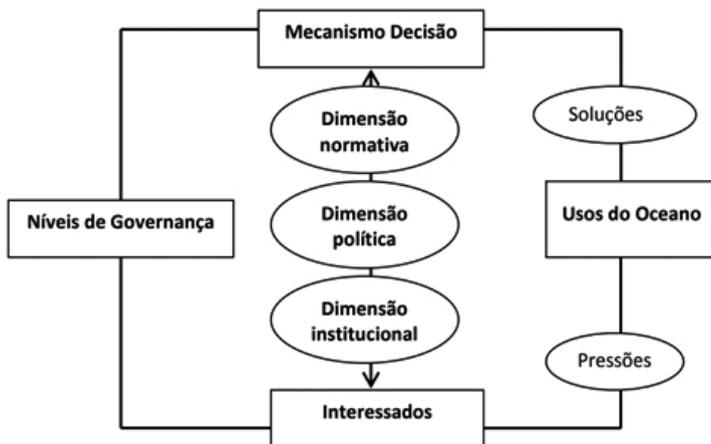
Neste trabalho definimos governança oceânica como a coordenação dos esforços, formais e informais, das relações e das tomadas de decisões, entre diferentes atores – governamentais e não governamentais –, no que tange aos aspectos ligados aos mares e aos oceanos. Mais ainda, Aldino de Campos (2020) afirma que a governança oceânica pode ser entendida por meio da ideia de que a

governança é o processo que tem como objeto o oceano.

No que tange à possibilidade da criação de uma governança oceânica, Érico Duarte e Kai Kenkel (2019) afirmam que esta abrange três principais questões: (I) a questão ambiental; (II) o potencial econômico; e (III) questões de segurança. A primeira inclui a preservação da biodiversidade, a gestão sustentável dos recursos marinhos e o controle da poluição. A segunda, referente aos aspectos econômicos, diz respeito aos recursos naturais, como os minérios, as fontes energéticas e a pesca, por exemplo. Por fim, as questões de segurança envolvem o respeito à soberania dos Estados, incluindo a gestão das duas primeiras categorias, além do desafio trazido pelas demais ameaças, tendo como destaque a pirataria.

Para Maria Luz (2012), a governança oceânica, assim como a governança global, perpassa pelas dimensões normativa, política e institucional.

Pode-se afirmar que, do ponto de vista normativo, a CNUDM apresenta-se como aparato jurídico na consolidação de uma



Fonte: Adaptado de (Miles, 1999).

Imagem 3 – As dimensões da governança do oceano
Fonte: LUZ, 2012, p. 25

governança oceânica global. Ademais, tem-se a existência de organizações internacionais, como a Organização Internacional do Mar (IMO) e a Comissão de Limites da Plataforma Continental, entre outras, que visam ao gerenciamento da coordenação das atividades, iniciativas e interesses nos mares e oceanos.

Em relação ao Golfo da Guiné, especificamente, a existência de instituições internacionais na região, como UA (2001), Comunidade Econômica e Monetária da África Central (Cemac), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Ecowas), União Econômica e Monetária da África Ocidental (Uemoa) e a CGG (2007), reflete a tentativa de estabelecer uma governança local e regional, assim como a Cúpula de Yaoundé (2013) e a Estratégia Africana Integrada para os Mares e Oceanos.

No entanto, tem-se uma fragilidade das instituições políticas da região em projetar a soberania dos seus Estados, principalmente nos mares, abrindo espaço para atuação de potências regionais e extrarregionais, como os EUA, os membros da União Europeia, a China e o Brasil, entre outros, o que pode ser exemplificado pela atuação do G7 + Amigos do GG (G7++FOGG). As resoluções da ONU de 2011 e de 2012, supracitadas, refletem isso, com o propósito de estimular a cooperação e a formação de uma estratégia internacional em termos de segurança, para combater as questões de insegurança marítima no GG (SUÁREZ DE VIVERO *et al.*, 2020).

No que tange aos aspectos políticos e de segurança marítima no âmbito da governança oceânica, acredita-se que a cooperação em segurança marítima, tanto em tempos de guerra quanto de paz, diminui os custos e aumenta a eficiência com trocas de informação, infraestrutura

operacional, lições aprendidas de operações recentes e inteligência. Desse modo, a cooperação em segurança promoveria o entendimento internacional, a confiança e a paz. Uma governança oceânica regional possui maior eficiência quando seus objetivos estão bem definidos como uma ameaça em que a maior parte dos seus contribuintes a percebem da mesma forma. Exemplos disso são as forças-tarefas internacionais para deter e capturar os piratas no Golfo de Áden ou responder às ameaças migratórias no Mar Mediterrâneo (ESPACH, 2018).

O GG se apresenta como uma possibilidade da criação de uma governança de segurança marítima na região, onde se observa certo grau de cooperação em assuntos de segurança marítima, com a participação de atores governamentais e intergovernamentais, locais, nacionais, regionais ou globais. Isso é facilitado pelo fato de a Nigéria, Estado líder da região, ter recursos e interesses estratégicos na proteção das suas plataformas petrolíferas e outros recursos marítimos de ataques piratas.

Mais do que falar em cooperação entre governos, devem-se buscar possibilidades da criação de uma governança sul-atlântica. Embora a ONU incentive esses esforços – nos âmbitos do fornecimento e treinamento de pessoal, acesso e troca de tecnologias, financiamento e fornecimento de equipamento que tenham como objetivo o combate ao tráfico, à pirataria e ao roubo –, a Organização enfatiza a importância de iniciativas que foquem no desenvolvimento local, a partir de uma perspectiva estrutural dos problemas da região:

Aqueles que cometem atos ilegais no mar são altamente adaptáveis, cada vez mais sofisticados em seus métodos e muitas vezes bem informados

(...) Isto requer esforços nacionais, regionais e globais de modo flexível e pró-ativo. Iniciativas que tratem do desenvolvimento socioeconômico e da falta de oportunidades de trabalho também são necessárias, de modo a fornecer as perspectivas para as populações marginalizadas que podem estar envolvidas em atividades de pirataria, sobretudo a juventude. (ONU, 2016)

Segundo o Vice-Almirante Reis Rodrigues, da Comissão Portuguesa do Atlântico, há muitas iniciativas internacionais buscando a resolução da insegurança na região, mas pouca coordenação entre elas. Segundo ele,

os objetivos estabelecidos têm esbarado com uma gritante falta de meios, de organização e mesmo sensibilidade política e técnica para as necessidades de controlo do domínio marítimo. (REIS RODRIGUES, 2014, p. 5)

Ademais, aqui se reforça a importância do entendimento das questões locais e de dar voz aos Estados da região:

É importante que essa governança tenha como enfoque principal os diversos fatores históricos e políticos, que formam a base do interesse dos Estados costeiros do Atlântico Sul para o expansionismo de seus territórios marítimos [...]. Porém é necessário compreender [...] que a maioria dos Estados pertencentes ao espaço marítimo do Atlântico Sul são política e economicamente frágeis. Muitos deles sofrem de um processo de descolonização recente, em termos históricos, o que não os permite estabelecer sistemas políticos e econômicos fortes. Também, não conseguem fomentar fortes alianças

institucionais em âmbito global, pois não possuem uma estrutura política eficaz para a negociação de contratos políticos, oriundos, basicamente, da diplomacia de primeira ou segunda geração, considerando a independência tardia desses países. Isso dificulta que esses países sejam “ouvidos” de forma harmônica no Sistema Internacional. Dificulta que seus interesses domésticos sejam minimizados por conta de interesses de conglomerados financeiros internacionais. (SUÁREZ DE VIVERO *et al.*, 2020, p. 188)

Entende-se que, para a criação de uma governança oceânica direcionada para o GG, é preciso que os Estados da região tenham suas culturas, valores e interesses respeitados. Da mesma forma, a cooperação internacional requer o fortalecimento das instituições nacionais e regiões (SUÁREZ DE VIVERO *et al.*, 2020). Logo, o maior desafio ao estabelecimento de uma governança oceânica no GG é estimular a cooperação sem a sobreposição dos interesses das potências que possuem iniciativas para região e, principalmente, sem causar relações de dependência entre os fornecedores de assistência e os assistidos. Infere-se, portanto, que a coordenação desses mecanismos independentes, mais do que atender a objetivos e diretrizes comuns, deve visar aos desenvolvimentos locais, de forma autônoma.

CONCLUSÃO

Buscamos neste artigo contribuir com as discussões acerca das iniciativas criadas para resolver ou atenuar os problemas de inseguranças do GG. Acredita-se que é possível convergir interesses locais e extrarregionais de forma a criar práticas colaborativas, intensificando a cooperação

internacional. Mais ainda, pressupõe-se que é possível o estabelecimento de uma governança oceânica na região.

Embora seja ingenuidade acreditar que a cooperação internacional seja livre de agendas particulares, ainda mais em relação ao GG – região rica em recursos naturais, principalmente em petróleo –, argumenta-se que é possível a convergência entre interesses e mecanismos de cooperação. No entanto, para que essas ações também sejam vantajosas para os Estados da região, é necessário que elas tenham como princípio os desenvolvimentos das capacidades locais e a busca da autonomia dos países para resolverem seus próprios problemas, findadas tais iniciativas.

Para além dessa questão, é necessário criar mecanismos de coordenação dessas práticas já existentes, por meio de maior diálogo e articulação entre os atores envolvidos. Um dos exemplos disso é o G7 + Amigos do GG (G7++FOGG), envolvendo diversos atores locais, regionais e extrarregionais. Os exercícios militares Obangame Express, no âmbito

do Africom, e Felino, no âmbito da CPLP, também podem ser destacados.

O estabelecimento de uma governança global requer a criação de infraestruturas de forma conjunta, trocas de informação e de *know-how*, cooperação operacional, entre outros, não só no setor de segurança, mas também no ambiental e no econômico. Acredita-se que participação de potências extrarregionais deva ser incentivada somente nesses termos.

A pirataria e o roubo armado no GG são problemas que afetam direta ou indiretamente os atores domésticos e internacionais, justificando os envolvimento de diversos Estados e organizações na região. Desse modo, a cooperação internacional pode ser um meio de conter os problemas de insegurança do GG, desde que haja um projeto autônomo e regional de desenvolvimento. A cooperação internacional é válida, mas deve se atentar à forma pela qual esta será conduzida. Nesse sentido, defende-se o estabelecimento de uma governança oceânica voltada para a região, visando a esse propósito.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<ÁREAS>; Golfo de Áden; Guiné;

<POLÍTICA>; Oceanopolítica;

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Devido à extensão da lista de Referências Bibliográficas, os interessados em obtê-la podem entrar em contato pelos *e-mails*: luiza_bizzo@hotmail.com ou marcelo.valenca@gmail.com.