

A QUESTÃO SECURITÁRIA NO GOLFO DA GUINÉ: IDENTIFICAÇÃO DE AMEAÇAS E IMPLICAÇÕES PARA O ATLÂNTICO SUL

Guilherme Ziebell de Oliveira¹
Isadora Loreto da Silveira²

RESUMO

O Golfo da Guiné, que possui um contingente populacional significativo e um enorme potencial de exploração de recursos naturais, tem grande relevância no processo de retomada de importância do Atlântico Sul. As amplas reservas de petróleo e a crescente importância de sua posição geoestratégica para o comércio mundial foram fundamentais para que houvesse uma alteração na situação securitária no contexto africano. A partir dos anos 2000, casos de violência no mar e ações terroristas passaram a ser tratados como ameaças securitárias. Desde

1 Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil. Email: guilherme.ziebell@gmail.com

2 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS, Porto Alegre-RS, Brasil. Email: isadoralsilveira@gmail.com

então, não apenas os países da região têm se preocupado com a questão securitária do Golfo – e do Atlântico Sul –, mas também outros importantes atores internacionais têm se envolvido nessa questão, sendo a criação do AFRICOM e a reativação da Quarta Frota exemplos claros disso. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é analisar as transformações no panorama securitário do Golfo da Guiné, do início dos anos 2000 à atualidade, abordando as ameaças comumente identificadas e as forças em jogo.

Palavras-Chave: Defesa; Securitização; Atlântico Sul; Golfo da Guiné.

THE SECURITY ISSUE IN THE GULF OF GUINEA: IDENTIFICATION OF THREATS AND IMPLICATIONS FOR THE SOUTH ATLANTIC

ABSTRACT

The Gulf of Guinea, which has a significant population and a huge potential for exploitation of natural resources, holds great relevance in the process of resumption of the importance of the South Atlantic Ocean. Its large oil reserves and the growing importance of its geostrategic position for world trade have been essential for the change in the security situation underway in the African context. From the 2000s, cases of violence at sea and terrorist acts have been treated as security threats. Since then, not only the countries of the region have been concerned about the security issue in the Gulf - and in the South Atlantic - but also other important international actors have become involved, being the creation of the AFRICOM and the reactivation of the Fourth Fleet clear examples. Accordingly, the aim of this work is to analyze the changes in the security panorama of the Gulf of Guinea, from the early 2000s to the present, addressing

the commonly identified threats and forces at play.

Keywords: Defense; Securitization; South Atlantic; Gulf of Guinea.

INTRODUÇÃO

A região do Golfo da Guiné é definida neste trabalho como a área da costa ocidental africana banhada pelo Oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal até Angola.³ Além da região, o artigo focaliza o Atlântico Sul, no contexto do “renascimento africano”, quando se observa um aumento nos fluxos comerciais e na importância desse oceano para o comércio internacional, sobretudo após o aumento dos casos de pirataria na costa da Somália. O Golfo da Guiné, que possui não só um contingente populacional significativo⁴, mas também um enorme potencial de exploração de recursos naturais, tem grande relevância nesse processo. As amplas reservas de hidrocarbonetos⁵, que têm atraído a atenção de diversos países, e a crescente importância de sua posição geoestratégica para o comércio mundial foram fundamentais para que houvesse uma alteração na situação securitária no contexto africano.

Nesse sentido, a partir de meados dos anos 2000, não apenas os países da região têm se preocupado com a questão securitária do Golfo e também do Atlântico Sul, mas outros importantes atores internacionais têm se envolvido nessa questão – a criação do Comando dos Estados Unidos da América (EUA) para a África (AFRICOM) e a reativação da Quarta Frota,⁶ pelos EUA, em 2008, são exemplos claros disso. Diante dessa realidade, o objetivo do trabalho é analisar as transformações no

3 Os países que compõem a região conhecida como Golfo da Guiné são: Senegal, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, Congo; República Democrática do Congo e Angola.

4 Aproximadamente 407,7 milhões de pessoas – das quais quase 50% são nigerianos (CIA, 2014).

5 As reservas de Nigéria, Gabão, Camarões, Angola, República Democrática do Congo, Congo, Gana, Costa do Marfim e Guiné Equatorial somam 55,2 bilhões de barris de petróleo cru (KPMG, 2013).

6 A Quarta Frota, com base no Estado da Flórida, nos EUA, integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, a Quarta Frota, que tem como áreas de atuação as porções dos Oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul, foi recentemente reativada. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, sediada em Nápoles, na Itália, a qual tem como áreas de atuação o Mar Mediterrâneo, o Oceano Atlântico e parte do Oceano Índico.

panorama securitário do Golfo da Guiné, do início dos anos 2000 aos dias atuais, abordando as ameaças securitárias comumente identificadas e as forças em jogo no Atlântico Sul.

Ademais, a autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano. É essencial, portanto, compreender a dinâmica que liga historicamente a região do Golfo da Guiné à margem sul-americana do oceano (sobretudo o Brasil) e analisar a interação securitária inter-regional. Pode-se vislumbrar, nesse sentido, a possibilidade de incremento das capacidades dos países do Golfo e de aumento da articulação entre as Marinhas da costa africana e sul-americana, com o objetivo de defender os recursos naturais nas plataformas continentais e zonas econômicas exclusivas de ambos os lados e evitar ingerências externas.

DINÂMICA INTER-REGIONAL DE SEGURANÇA SUL-ATLÂNTICA: BREVE HISTÓRICO

Após a derrota da ocupação holandesa de Angola e do nordeste brasileiro, em meados do século XVII, os portugueses consolidaram sua hegemonia sobre o Atlântico Sul. Até finais do século XVIII, pode-se dizer, portanto, que predominou a *Pax Lusitana* no Atlântico Sul, assentada sobre o comércio escravagista entre o Brasil e a costa ocidental africana. Ao longo do século XIX, contudo, a Grã-Bretanha consolidou-se como potência hegemônica do ponto de vista naval e comercial no Atlântico Sul. Os britânicos lograram assegurar a utilização do oceano como rota para o comércio com suas colônias no Pacífico e Índico – inclusive por meio da apropriação de diversas ilhas mesoatlânticas para servirem como base de apoio (PENHA, 2011).

Quando da independência brasileira, em 1822, o Brasil imperial herdou o projeto português de expansão sobre o Atlântico Sul, mantendo fortes laços com o continente africano. Tal relação se baseava no comércio escravista e de produtos como alimentos, manufaturados e metais preciosos, e o Brasil exercia forte influência sobre algumas lideranças africanas (a independência brasileira foi marcada pelo temor português de que suas colônias na África – como Angola – se unissem ao Império brasileiro), obstaculizando

as pretensões britânicas na região sul-atlântica. Nesse sentido, e no contexto do prelúdio à colonização do continente africano pelas potências europeias, a pressão inglesa pela abolição do tráfico foi se intensificando ao longo do século, até que o Brasil cedeu, em 1850, mediante a Lei Euzébio de Queirós (PENHA, 2011).

A *Pax Britannica* no Atlântico Sul, o fim do tráfico de escravos e a negação da herança africana no país redundaram em uma perda da sua dimensão oceânica, em um afastamento da África e na defasagem da Marinha brasileira. Ademais, na esteira da construção dos canais de Suez (1869) e do Panamá (1914), assistiu-se à marginalização do Atlântico Sul e das rotas do Cabo e de Horn, gerando um “vazio de poder” na região sul-atlântica. O fim do distanciamento entre as duas “margens” do Atlântico Sul só ocorreria com a retomada da interação entre Brasil e África sob a Política Externa Independente lançada durante o governo Jânio Quadros e mantida sob João Goulart (PENHA, 2011).

Com o início do regime militar brasileiro, em 1964, o governo de Castello Branco empreendeu o alinhamento com o bloco ocidental, no contexto da Guerra Fria, e adotou a ideia de “círculos concêntricos” na política externa do Brasil – representados pela América Latina, pelo continente americano e pelo hemisfério ocidental. A partir dessa perspectiva, o continente africano era visto como “fronteira oriental” do país. Logo, era necessário combater a ameaça comunista da África Ocidental, no quadro do terceiro círculo concêntrico. A “diplomacia da prosperidade” do seu sucessor, Costa e Silva, baseou-se no binômio segurança e desenvolvimento e tratou as relações com a África como parte da estratégia de inserção internacional do Brasil (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

A política exterior do governo Médici, caracterizada pelo “Projeto Brasil Grande Potência” considerou o Atlântico Sul como espaço estratégico para a obtenção de influência regional, dada a maior receptividade à presença brasileira entre os africanos do que entre os sul-americanos – sobretudo a Argentina. Corroborando esse fato e situando o Atlântico Sul como parte do sistema de defesa do Brasil, em 1970, foi declarada a expansão unilateral do mar territorial brasileiro para 200 milhas náuticas, com apoio africano.

No governo Geisel, sob o manto do “pragmatismo responsável”, a maior aproximação com os países africanos foi essencial para a expansão das exportações, a busca de novos fornecedores de petróleo e de consumidores

de manufaturados “tropicalizados” brasileiros.⁷ Eventos como o reconhecimento da independência angolana sob o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) – de orientação marxista –, em 1975, marcaram o abandono da ideologização da diplomacia brasileira. A política africana de Figueiredo, nos marcos do “universalismo”, não só deu continuidade, mas aprofundou a de Geisel, com a realização de visitas a diversos países da África (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Ao longo da década de 1970, ganhou força a proposta de criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), baseada na ideia de regimes anteriores como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, de 1947) e o Acordo de Simonstown (1955), por iniciativa dos EUA, a qual seria formada por Argentina, África do Sul, Brasil, Chile e Uruguai. Em 1982, contudo, eclodiu a Guerra das Malvinas e a ilusão argentina acerca da criação de um “lago sul-atlântico”, como queriam os EUA, desfez-se (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993). Antes do seu abandono definitivo, todavia, o projeto da OTAS havia enfrentado resistência. A Nigéria, por exemplo, que vivia o auge de autonomia em sua política externa nos anos 1970, opôs-se frontalmente à ideia, chegando mesmo a sugerir a criação de uma organização semelhante, composta por Nigéria, Brasil e Angola para combater não a ameaça comunista, mas a ingerência de grandes potências no Atlântico Sul (FORREST, 1982).

Aproveitando-se da discussão de um arranjo sul-atlântico, o Brasil apresentou a proposta de criação de uma zona desmilitarizada, desnuclearizada, cada vez mais aberta ao comércio e não submetida aos interesses das potências extrarregionais, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), sendo a Nigéria o grande apoiador do lado africano. Em 1986, foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas a resolução que criou a ZOPACAS, com os objetivos de contribuir para o fortalecimento da paz e da segurança na região, buscando impedir a ocorrência de conflito militar, o uso de armas nucleares e o estabelecimento de bases militares de potências na região e de promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e social e a preservação dos recursos naturais. O organismo realizou reuniões em 1988, no Rio de Janeiro, em

7 O processo de “tropicalização” é o conjunto de modificações pelas quais um produto importado passa para se adaptar às condições de uso às quais ele será submetido em determinado país em desenvolvimento (ou tropical). Ao longo dos anos 1970, o Brasil buscou diversificar seus parceiros comerciais, passando a exportar manufaturados “tropicalizados” (como veículos civis e militares, roupas, ares-condicionados, entre outros) para diversos países na África e no Oriente Médio.

1990, em Abuja, em 1994, em Brasília, em 1996, na Cidade do Cabo, em 1998, em Buenos Aires, e, após um período de inatividade que quase custou sua existência, em 2007, em Luanda, quando foi revitalizado por iniciativa angolana (PENHA, 2011). Em 2013, os países-membros realizaram seu encontro em Montevidéu, reafirmando a importância do reforço da ZOPACAS.

PERSPECTIVA TEÓRICA: COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA E SECURITIZAÇÃO NO GOLFO DA GUINÉ

Para Barry Buzan e Ole Weaver, em sua obra *Regions and Powers: The Structure of International Security*, publicada em 2003, uma vez que dinâmicas de segurança têm natureza inerentemente relacional, a segurança de nenhum país é estanque (*self contained*). A partir da introdução do nível regional na análise, tradicionalmente negligenciado em estudos realistas de segurança, os autores definem o conceito de complexos regionais de segurança (CRS), caracterizados como conjuntos de unidades – Estados – cujos processos principais de securitização e dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos independentemente (BUZAN; WEAVER, 2003).

Buzan e Weaver (2003) concedem, todavia, que os CRS não estão imunes à influência e à interferência de potências extrarregionais. Eles consideram que a superpotência (EUA), dominante no nível sistêmico, busca impor sua agenda de segurança – e suas crenças ideológica e seus padrões normativos – a todos os CRS. Dessa forma, seu sucesso depende do seu grau de penetração⁸ nos assuntos regionais, cooperando ou operando em oposição às potências globais ou regionais na área. Ademais, grandes potências (definidas por eles como China, União Europeia, Japão e Rússia) também podem exercer penetração em certas regiões. Kelly (2007), ao buscar identificar pontos em comum em diferentes teorias de segurança com perspectiva regional, trata esse fenômeno como a “abertura” regional à possibilidade de intrusão de potências externas, a qual pode vir a gerar sobreposição (*overlay*).⁹

8 A penetração ocorre quando potências externas realizam alinhamentos securitários com Estados de um CRS (BUZAN, WEAVER, 2003).

9 O *overlay* ocorre quando os interesses de grandes potências ultrapassam a mera penetração e passam a dominar a região tão fortemente que padrões locais de relações de segurança deixam de operar. Ele geralmente resulta no posicionamento de longo prazo de Forças Armadas das grandes potências na região e no alinhamento dos Estados locais de acordo com padrões de rivalidade das grandes potências (BUZAN, WEAVER, 2003).

Em suas conclusões, Buzan e Weaver admitem que, diferentemente do esperado na teoria original, o nível inter-regional apresenta destaque nos padrões de interação analisados. Segundo eles, a principal explicação para esse fato é o efeito de transbordamento (*spillover*) das grandes potências, que foi incorporado à teoria, além do processo de securitização de questões como migração, tráfico de drogas, crime e terrorismo (BUZAN; WEAVER, 2003).

Nesse sentido, de acordo com Job (2009, p. 35), Buzan e Weaver percebem que o seu esquema de categorização não é suficientemente complexo para descrever a realidade contemporânea e introduzem “níveis de análise e tipos de CRS híbridos” como o nível inter-regional e o conceito de supercomplexos. Supercomplexos podem ser definidos como um conjunto de CRS no interior do qual a presença de uma ou mais grandes potências gera níveis relativamente altos e consistentes de dinâmicas de segurança inter-regionais (BUZAN; WEAVER, 2003).

Quanto ao processo de securitização, Buzan, Weaver e Wilde (1998) explicam que qualquer assunto público pode ser localizado em um espectro que vai da despolitização à securitização, passando pela politização. Dessa forma, uma questão pode ser considerada “securitizada” quando ela é apresentada como uma ameaça à existência do ator securitizador e, portanto, é por ele caracterizada como prioritária, requerendo medidas em caráter emergencial e justificando ações para além dos limites normais dos procedimentos políticos. Ainda, um determinado assunto só pode ser considerado “securitizado” quando a audiência do ator securitizador o aceita como tal. Essa aceitação, contudo, não necessariamente é fruto de uma discussão livre da dominância de uma das partes, pois qualquer ordem se assenta não só sobre consenso, mas também sobre coerção. Logo,

‘Segurança’ é, portanto uma prática autorreferencial, pois é nesta prática que a questão se torna uma questão de segurança, não necessariamente porque uma ameaça existencial real existe, mas porque a questão é apresentada como uma ameaça (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998, p. 24, tradução nossa).

Em relação ao panorama de segurança atual do Golfo da Guiné, nesse sentido, percebe-se que houve a securitização das questões da violência no mar e do terrorismo, a partir da iniciativa de atores externos à região (notadamente EUA e Grã-Bretanha) e da aceitação dos governos

locais. Isso ocorreu por meio da utilização de uma estrutura retórica baseada na ideia de que essas ameaças existenciais devem ser combatidas de forma prioritária, retirando-as da esfera política e erguendo-as ao patamar da segurança.

Do ponto de vista dos CRS, quando analisamos a dinâmica securitária do Golfo da Guiné e, mais amplamente, do Atlântico Sul, identificamos, a partir do que foi descrito por Buzan e Weaver (2003), na América do Sul, um complexo sul-americano; e na costa ocidental africana, o proto-complexo¹⁰ da África Ocidental (que contém a maior parte dos países do Golfo da Guiné) e o CRS da África Austral (que contém, entre vários países, Angola, considerada parte do Golfo da Guiné na definição adotada neste artigo).

A partir do arcabouço teórico supracitado, entendemos que a estabilidade do Atlântico Sul e a minimização de interferências de potências externas depende de ações como: evitar que um supercomplexo se desenvolva na América do Sul, dada a forte penetração dos EUA na região, via incremento da integração regional, sobretudo no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); empreender o fortalecimento, encabeçado pela Nigéria, da articulação política e securitária – via Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), seu Grupo de Monitoramento (ECOMOG) e Comissão do Golfo da Guiné (CGG) – entre os países do Golfo da Guiné, com vistas a combater a influência de atores externos (como EUA, Reino Unido e França) na região; e consolidar e intensificar a cooperação inter-regional entre as duas “margens” sul-atlânticas via ZOPACAS e cooperação técnica e militar.

AMEAÇAS SECURITÁRIAS NO GOLFO DA GUINÉ: INTERESSES EXTERNOS E SECURITIZAÇÃO

A retomada de importância do continente africano, evidenciada pela intensa – e crescente – interação política e econômica com os países emergentes (especialmente Brasil, Índia e China) – e por uma consequente retomada de interesse das potências tradicionais –, especialmente a partir dos anos 2000, possibilitou aos países africanos um maior protagonismo

10 Proto-complexos são conjuntos de Estados que têm entre si interdependência securitária suficiente para delinear uma região e diferenciá-los dos seus vizinhos, mas cujas dinâmicas regionais ainda são muito fracas para que a região possa ser definida como um CRS pleno (BUZAN, WEAVER, 2003).

nas relações internacionais, além da superação de um período de crise e estagnação, vivenciado especialmente ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse contexto de “renascimento” africano, observou-se um aumento nos fluxos comerciais com o continente e também em sua importância estratégica. Paralelamente a esse movimento, observa-se também uma multiplicação da percepção de ameaças securitárias transnacionais no continente africano.

Nesse contexto, o Golfo da Guiné possivelmente constituiu a região do continente que conheceu um aumento mais significativo em sua importância estratégica. Isso ocorreu, em grande medida, devido à sua crescente importância para o comércio internacional, o que está diretamente relacionado às suas significativas reservas de petróleo – e à sua proximidade dos principais mercados consumidores do produto –, e à sua relativa estabilidade, especialmente a partir dos anos 2000 (UKEJE; MVOMO ELA, 2013). Duas ameaças securitárias principais são comumente identificadas na região: o terrorismo e a pirataria. Não por acaso, essas duas ameaças, por seu caráter eminentemente transnacional e potencial impacto internacional, podem ensejar uma maior ingerência de atores extrarregionais no continente africano e nas águas do Atlântico Sul.

A preocupação com a questão do terrorismo no continente africano se intensificou a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA.¹¹ A partir desse acontecimento, o governo estadunidense, que desde o início da gestão de George W. Bush já colocara o petróleo africano como uma prioridade para o país, buscou integrar a África na “guerra global ao terror” (OBI, 2006). Assim, os EUA lançaram diversas iniciativas para o continente, entre elas a Iniciativa Pan-Sahel (PSI), em 2002, que englobava Mali, Mauritânia, Níger e Chade, e previa o treinamento de forças de segurança em cada um desses países. A partir de 2005, essa iniciativa foi substituída pela Iniciativa de Contraterrorismo Transaariana (TSCTI), que, além de possuir objetivos mais amplos (prevendo o treinamento de forças nacionais e a construção de capacidades de defesa e segurança regionais) e um generoso orçamento (de US\$120 milhões), também possuía maior cobertura geográfica, incorporando países da África setentrional (Argélia, Tunísia e Marrocos) e também do Golfo da Guiné (Nigéria, Gana e Senegal) (COPSON, 2007).

11 Nos anos 1990 já haviam ocorrido ataques qualificados como atos terroristas (como os ataques a bomba às embaixadas dos EUA em Nairóbi e Dar es Salaam em 1998) no continente, mas a preocupação internacional com a “ameaça terrorista” na África tomou mais força a partir dos anos 2000.

A partir daí, a África Ocidental e, mais especificamente, os países do Golfo da Guiné foram inseridos na lógica estadunidense de combate ao terrorismo. Em grande medida, a justificativa utilizada era a de que os Estados da região, que em muitos casos passaram por intensos conflitos internos ao longo dos anos 90, seriam vulneráveis às infiltrações de grupos terroristas, ou mesmo dispostos a abrigá-los (OBI, 2006). Nesse contexto, dois grupos principais, o MEND e o Boko Haram, originários da (e, em grande medida, com atuações na) Nigéria, tornaram-se o foco principal de atenção – sendo identificados como ameaças importantes não só à própria África, mas também aos atores extracontinentais.

O Movimento pela Emancipação do Delta do Níger (MEND) surgiu em 2005, e concentrava sua atuação na região costeira da Nigéria, em especial no delta do rio Níger, onde se concentra grande parte da produção de petróleo *onshore* do país. O grupo, que se constituía em uma organização “guarda-chuva” composta por diversos grupos menores, tinha uma série de objetivos. Entre eles, destaca-se um aumento da participação política e na parcela dos lucros do petróleo apropriada pela região, maiores investimentos no desenvolvimento socioeconômico regional e uma redução da militarização da região (GHOSH, 2013).

Assim, logo depois sua criação, o MEND passou a realizar uma série de ataques de diversos tipos, que iam desde o sequestro de funcionários de empresas produtoras de petróleo até a destruição de gasodutos, oleodutos e plataformas de exploração, além de roubos frequentes de quantidades significativas de petróleo. Em grande medida, esses ataques tinham como meta prejudicar a produção petrolífera do país, como forma de pressionar Abuja a atender as demandas do grupo. Esses ataques obtiveram significativo sucesso, sendo responsáveis, por exemplo, por uma diminuição de 20% na produção nigeriana de petróleo em 2006 (HILL, 2012).

Frente a essa situação, em 2009, o governo nigeriano anunciou um plano de anistia para todos os membros do movimento que entregassem as armas. Além disso, o plano previa uma ampliação na parcela dos lucros do petróleo recebida pela região, além de investimentos em projetos de desenvolvimento de infraestrutura (GHOSH, 2013). Mais de 25.000 combatentes da região entregaram suas armas, entre eles as principais lideranças do MEND. Ainda que, por sua característica de “guarda-chuva”, alguns grupos menores, que se negaram a participar da anistia, persistam identificando-se como MEND, o movimento, e conseqüentemente o

conflito no Delta do Níger, tiveram sua importância diminuída a partir de 2011 (BEVAN et al, 2013).

O Boko Haram, por sua vez, surgiu no início dos anos 2000, no nordeste da Nigéria, como um grupo que defendia a implementação e uma interpretação estrita das leis islâmicas (*Shari'a*) na região. Inicialmente, o grupo não recorria à violência, todavia, ao longo dos anos 2000, um número crescente de conflitos, em geral de menor escala, passou a ocorrer entre membros do grupo e forças policiais locais (HILL, 2012). Diante do aumento desses embates, o governo nigeriano lançou uma ofensiva, em 2009, com o objetivo de dismantelar o grupo. Como resultado do ataque das forças estatais, cerca de setecentas pessoas suspeitas de envolvimento com as ações do Boko Haram foram mortas — entre elas o seu líder, Mohammed Yusuf, morto enquanto estava sob custódia policial — e o grupo foi desarticulado (PLOCH, 2013).

Após mais de um ano de inatividade, o Boko Haram voltou a se organizar, sob novas lideranças. A partir de 2010, o grupo ampliou a sua área de atuação, expandindo-se sobretudo para o restante da região Norte da Nigéria, e assumiu um perfil mais violento do que anteriormente, passando a realizar ataques não só contra forças policiais, mas também contra mesquitas e igrejas e contra civis nigerianos e estrangeiros. Além disso, em 2011, o grupo realizou um ataque a bomba à sede da ONU em Abuja, matando mais de vinte pessoas (START, 2014). Também no contexto de sua reorganização, o Boko Haram assumiu uma estrutura diferente da anterior, passando a ser formado por diversos grupos menores que, ainda que sob o comando de um líder (conhecido como Abubakar Shekau), possuíam um alto grau de independência (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013).

Diante dos crescentes ataques realizados pelo grupo, o Boko Haram passou a ser cada vez mais associado ao grupo Al Qaeda no Maghreb Islâmico (AQIM), que teria suas origens na Argélia, e ao Al Shabaab, que teria suas origens na Somália, ambos ligados à Al Qaeda (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013). Nesse contexto, e frente aos diversos ataques realizados a estrangeiros e também em países vizinhos que foram atribuídos ao Boko Haram, o Departamento de Estado dos EUA incluiu os nomes de diversos supostos membros do grupo em uma lista de terroristas internacionais em 2012, e classificou o próprio Boko Haram como uma Organização Terrorista Internacional em 2013, considerando que se trataria de uma ameaça que ultrapassa questões políticas locais (U.S HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2013; BLANCHARD, 2014).

Com o ressurgimento do Boko Haram, a partir de 2010, o governo nigeriano intensificou suas operações de combate ao grupo, tendo relativo sucesso em reduzir seus ataques, especialmente entre 2012 e o início de 2013, quando ganharam força novamente. Os EUA, por sua vez, buscaram intensificar sua cooperação com o governo nigeriano no combate ao terrorismo, especialmente por meio do fornecimento de treinamento a forças de segurança e do apoio à segurança marítima e fronteiriça (BLANCHARD, 2014). Ao mesmo tempo em que o Boko Haram era visto pelos EUA como uma ameaça aos seus interesses na região, o grupo também representava uma oportunidade única de expandir as iniciativas militares, de inteligência e diplomáticas dos EUA na Nigéria (MEEHAN; SPEIER, 2011). O país, de grande interesse para Washington, especialmente devido à sua grande produção petrolífera, opôs-se à criação do AFRICOM, em 2008, e negou-se a receber uma base do Comando depois de ele ter sido criado (AFRICAN..., 2008).

Um novo ataque do Boko Haram, em 2014, quando um grupo de quase trezentos jovens estudantes foi sequestrado, mostrou-se como uma nova oportunidade de ação para os EUA, que buscaram intensificar seu envolvimento na Nigéria. Assim, o governo Obama enviou ao país um grupo de especialistas com o objetivo de ajudar nas investigações e na busca das jovens, deu início a missões com o uso de *drones* de monitoramento na região norte do país, e enviou ao país vizinho, o Chade, um contingente militar de oitenta homens para ajudar nas buscas. Apesar do interesse estadunidense em intensificar ainda mais a sua participação no combate ao Boko Haram, o governo nigeriano se mostrou reticente, temendo que um envolvimento maior dos EUA atingisse diretamente sua soberania nacional (BLANCHARD, 2014).

A segunda ameaça securitária comumente identificada no Golfo da Guiné é a pirataria. Segundo diversos autores, o fenômeno, que desde a década de 1990, e especialmente ao longo da década de 2000, concentrava-se na costa da Somália, passou a se intensificar no Golfo da Guiné, sobretudo a partir de 2007 (KAH, 2012; NDUTUMU, 2012). Para alguns analistas, o aumento nos ataques na região estaria diretamente relacionado à iniciativa internacional de combate à pirataria na região do Golfo de Áden, o qual, conseqüentemente, teria se deslocado para o Golfo da Guiné¹² (ONUOHA, 2012).

12 Esse argumento, todavia, é bastante contestável. Além de possuírem objetivos distintos (os grupos que atuam na costa da Somália em geral realizam os sequestros com o objetivo de pedir resgates, enquanto os que atuam no Golfo costumam sequestrar os navios para realizar roubos de carga), cada um dos grupos está identificado com (e tem como motivação para seus ataques) dinâmicas locais, específicas de cada região. Nesse sentido, uma eventual migração dos grupos que realizam ataques no Golfo de Áden para o Golfo da Guiné parece bastante improvável.

De acordo com dados do *International Maritime Bureau*, entre 2007 e 2013, foram realizados 363 ataques piratas na região, uma média de aproximadamente 52 por ano, sendo a costa da Nigéria o principal foco, com 198 ataques no período (IMB, 2012; IMB 2014). A pirataria nessa região seria, portanto, fonte de grande preocupação, uma vez que representaria uma importante ameaça à produção petrolífera dos países do Golfo da Guiné, localizada principalmente no mar e nas regiões costeiras (ONUOHA, 2012). Além disso, conforme alguns autores, também estaria vinculada ao tráfico de armas e, sobretudo, de drogas, aumentando seu potencial de desestabilização na região¹³ (PLOCH, 2013; CHATAM HOUSE, 2013).

A debilidade das forças navais dos países do Golfo, nesse contexto, seria de grande relevância para a proliferação dos ataques. Estima-se que, no total, as Marinhas dos países da região possuam um efetivo de cerca de 23.740 homens,¹⁴ e uma frota naval de aproximadamente 275 navios, voltados sobretudo para o patrulhamento costeiro dos cerca de 7.735 km de litoral¹⁵ (IISS, 2013; CIA, 2014). Diante dessa situação, desde 2005, os EUA têm buscado se aproximar dos países da região, financiando iniciativas de segurança marítima e costeira, e aumentando o número de operações navais realizadas no Golfo da Guiné, como forma de melhorar a segurança regional (PLOCH, 2011).

Nesse contexto, em 2007, o governo Bush anunciou a criação do AFRICOM. O Comando, com base em Stuttgart, entrou em funcionamento em 2008, e é responsável, junto ao Secretário da Defesa, pelas relações militares dos EUA com os países africanos. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha estadunidense tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as Marinhas dos países do Golfo da Guiné (ONUOHA, 2012).

Além dos EUA, as antigas metrópoles europeias da região, França e Grã-Bretanha, também buscaram aumentar sua participação no combate

13 Além de impactar as relações comerciais desses países, já que diminuiria a disposição de qualquer parceiro extra-regional de exportar produtos e enviar seus navios à região.

14 Dos quais 8.000 são da Marinha nigeriana e cerca de 5.700 pertencem à infantaria e aos fuzileiros navais da RDC. Além disso, esses dados consideram também os efetivos das guardas costeiras dos países (IISS, 2013).

15 A título de comparação, vale destacar que, de acordo com o *Military Balance* (IISS, 2012), a marinha brasileira possuiria um efetivo de cerca de 59.000 homens, ou seja, mais do que o dobro do efetivo dos países do Golfo da Guiné, e um litoral ligeiramente menor, com aproximadamente 7.500 km (CIA, 2014).

à pirataria, fornecendo apoio logístico e treinamento para as Marinhas locais e, no caso francês, realizando patrulhas na costa de suas ex-colônias. Além disso, cada vez mais, as empresas que atuam na região têm recorrido à utilização de empresas militares privadas na segurança de navios e de pontos de extração de petróleo, o que tem gerado controvérsias, uma vez que fere diretamente a soberania dos Estados da região (UKEJE; MVOMO ELA, 2013).

Apesar do significativo consenso em torno da ideia de pirataria no Golfo da Guiné, uma importante ressalva deve ser feita. De acordo com a Convenção de Montego Bay, de 1982, que rege o Direito do Mar, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado (UN, 1982). Todavia, mais de 75% dos ataques registrados desde 2007 na região do Golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria (e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção), mas como casos de violência no mar (e, portanto, sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros) (ICG, 2012; BEVAN et al, 2013; CHATHAM HOUSE, 2013). O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

Nesse contexto, os países do Golfo da Guiné têm buscado, crescentemente, aprimorar suas capacidades de segurança marítima individuais, e desenvolver iniciativas regionais que buscam conter o aumento nos casos de violência no mar. Apesar disso, o combate às causas desses ataques, em geral associadas à proliferação da pesca predatória na região (especialmente por navios europeus) e à baixa fiscalização da exploração petrolífera, não tem sido o foco principal das ações (ICG, 2012; BIZIOURAS, 2013). A dificuldade dos Estados africanos do Golfo da Guiné em combater a violência no mar se deve à falta de capacidades – econômicas e militares – adequadas, uma herança não só do período colonial, mas também do pós-colonial, sobretudo das décadas de 1980 e 1990, durante as quais os países da região passaram por um período de grande instabilidade interna.

Ao longo dos anos 1980, grande parte dos países do continente, extremamente endividados e passando por severas crises econômicas,

passou a ser compelida a adotar os Programas de Ajuste Estrutural das instituições financeiras internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), como uma condição para a concessão de novos empréstimos ou para a renegociação dos antigos. Esses programas, todavia, foram responsáveis não só pela diminuição da intervenção do Estado nas economias africanas, mas por uma rápida abertura destas, o que acabou gerando mais efeitos deletérios do que positivos nesses países, que tiveram suas capacidades estatais extremamente reduzidas.

A década seguinte, por sua vez, foi marcada por uma marginalização do continente africano, o qual, com o fim da Guerra Fria, perdeu grande parte de sua importância estratégica – sobretudo para as potências ocidentais. Essas passaram a se desengajar do continente, deixando uma quantidade significativa de armamentos sob o controle não só de governos, mas também de diversos grupos que não estavam no poder. Esse novo contexto foi marcado pelo surgimento e intensificação de uma série de disputas que ocorriam, essencialmente, entre os atores africanos, em um processo de reconfiguração das relações de poder no continente africano.

Assim, ao longo das décadas de 1980 e 1990 grande parte dos países africanos passou por processos que contribuíram para diminuir – ou manter reduzidas – as capacidades de seus Estados, o que, apesar do novo contexto vivido pelo continente no século XXI, ainda não foi contornado. Esse fator, associado à marginalização de diversos grupos, que seguem sem acesso – direto ou indireto – ao poder, e à existência de grades interesses de atores externos na região, contribuiu significativamente para a existência e proliferação dos casos de violência.

CONCLUSÃO

Os dois principais tipos de ameaças securitárias comumente atribuídos ao Golfo da Guiné – a pirataria e o terrorismo –, aliados à fragilidade dos países da região em proteger seu território e espaço marítimo, geram a possibilidade de ingerência e são usados como justificativa para a atuação de potências extrarregionais. Os EUA, a Grã-Bretanha (muito presente no Atlântico Sul devido à posse de diversas ilhas meso-oceânicas) e a França (dada a sua histórica e forte influência sobre grande parte dos países do Golfo da Guiné) vêm se concentrando cada vez mais na região, fornecedora importante de hidrocarbonetos.

A atuação de Washington na África, por sua vez, segue duas diretrizes geopolíticas principais: a primeira, no cinturão terrestre no Sahel (do Senegal, ao Djibuti, passando pela Nigéria), relacionada ao combate ao terrorismo; e a segunda, no âmbito marítimo do Golfo da Guiné, relacionada ao combate à pirataria, ao narcotráfico, ao terrorismo e à segurança energética. Os EUA vêm, nesse contexto, reforçando sua presença no Atlântico Sul, por meio da reativação da Quarta Frota um mês após a criação do Conselho de Defesa da UNASUL; e da criação do AFRICOM alguns meses após a reunião que revitalizou a ZOPACAS em Luanda, em 2007 (PENHA, 2011).

No que concerne ao Golfo da Guiné, a atuação estadunidense enfatiza a cooperação interestatal no campo da segurança marítima por meio de mecanismos securitários voltados à prevenção e gestão de conflitos, ao combate à pirataria e ao monitoramento das rotas marítimas por onde é transportado o petróleo que abastece o seu mercado doméstico (PENHA, 2012). A região é estratégica aos interesses dos EUA, pois, desde o governo Bush, o país procura aumentar o seu acesso ao petróleo africano, a fim de reduzir a dependência em relação ao Oriente Médio, muito suscetível à instabilidade, conforme a “Política Energética Nacional”, definida em maio de 2001, pelo relatório final do Grupo de Desenvolvimento da Política Energética Nacional, que contou com a participação de Dick Cheney em sua elaboração (KLARE; VOLMAN, 2006).

Tendo em vista esse cenário, e a ligação histórica entre o Brasil e o continente africano, especialmente sua porção ocidental, conclui-se que é fundamental, no sentido de manter a estabilidade das duas margens do oceano Atlântico Sul, assistir os Estados do Golfo da Guiné no desenvolvimento de suas capacidades de defesa por meio do aprofundamento da cooperação inter-regional. Tal incremento deve partir do fortalecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, do apoio a uma maior integração securitária na África Ocidental, sobretudo no Golfo da Guiné, no âmbito da CGG e da ECOWAS/ECOMOG e da crescente consolidação da ZOPACAS enquanto fórum de articulação entre as margens sul-atlânticas e suas Marinhas. Dessa forma, a possibilidade de intervenção externa no Golfo da Guiné, passível de ser justificada a partir da securitização do terrorismo e da suposta pirataria, e a consequente desestabilização do Atlântico Sul, poderá ser afastada. É fundamental, para tanto, que ambas as margens sul-atlânticas se comprometam em desenvolver capacidades e cooperar no sentido de ocupar esse espaço e assumir uma postura autônoma na proposição de iniciativas para a região.

REFERÊNCIAS

AFRICAN voices on AFRICOM. Africa Action, Issue 363, *Pambazuka News*, Nairobi/ Dakar/Oxford, 2008-04-01. Disponível em: <<http://www.pambazuka.org/en/category/comment/47047>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

BEVAN, James et al. *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013.

BIZIOURAS, Nikolaos. Piracy, State Capacity and Root Causes: Lessons from the Somali Experience and Policy Choice in the Gulf of Guinea. *African Security Review*, Pretoria, v. 22, n. 3, p. 111-122, 2013.

BLANCHARD, Lauren P. *Nigeria's Boko Haram: Frequently Asked Questions*. CRS Report, Congressional Research Service, 2014, 24p. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/R43558.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2014.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. London/Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). *The World Factbook*. Washington, D.C., 2014. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2060.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

CHATAM HOUSE. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Chatham House Report, 2013, 50 p. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0312confreport_maritimesecurity.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COPSON, Raymond W. *The United States in Africa: Bush policy and beyond*. London: Zed, 2007.

FORREST, Tom. *Geopolitics in the South Atlantic: Brazil, Nigeria and Africa*. In: CARLSSON, Jerker. *South-South Relations in a Changing World Order*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982. p. 78-101

GHOSH, P.K. *Waiting to Explode: Piracy in the Gulf of Guinea*. New Delhi: Observer Research Foundation, 2013, 38p. (ORS Occasional Paper, 46).

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-243, 1993.

HILL, Johathan. *Nigera since Independence: forever Fragile*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *The Gulf of Guinea: The New Danger Zone*. Brussels: International Crisis Group, 2012, 47 p. (Africa Report, 195).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE (IISS). *The Military Balance 2013: the annual assessment of global military capabilities and defense economics*. London: Routledge, 2013.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE (IISS). *The Military Balance 2012: the annual assessment of global military capabilities and defense economics*. London: Routledge, 2012.

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (IMB). *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Report for the period 1 January – 31 December 2011*. London: International Maritime Bureau, 2012.

INTERNATIONAL MARITIME BUREAU (IMB). *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Report for the period 1 January – 31 December 2013*. London: International Maritime Bureau, 2014.

JOB, Brian L. Grappling with an elusive concept. In: TOW, William (ed.). *Security Politics in the Asia-Pacific: A Regional-Global Nexus?* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

KAH, Henry Kam. Governança de recursos, conflito e insegurança no Golfo da Guiné no século XXI. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 8, n. 15, p. 165-191, 2012.

KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”.

International Studies Review, v. 9, p. 197-229, 2007.

KLARE, Michael, VOLMAN, Daniel. The African ‘Oil Rush’ and US National Security. *Third World Quarterly*, London, v. 27, n. 4, p. 609-628, 2006. Disponível em: <http://relooney.fatcow.com/SI_Oil-Politics/China-Energy-Security-Africa_15.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

KPMG. *Oil and gas in Africa: Africa’s reserves, potential and prospects*, 2013. Disponível em: <<https://www.kpmg.com/Africa/en/IssuesAndInsights/Articles-Publications/Documents/Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

MEEHAN, Patrick; SPEIER, Jackie. *Boko Haram: Emerging Threat to the U.S. Homeland*. Committee on Homeland Security Report, U.S. House of Representatives, 2011, 29p. Disponível em: <<http://homeland.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-boko-haram-emerging-threat-us-homeland>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START). *Boko Haram Recent Attacks*. START Background Report, University of Maryland, 2014, 8p. Disponível em: <http://www.start.umd.edu/pubs/STARTBackgroundReport_BokoHaramRecentAttacks_May2014_0.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2014.

NDUTUMU, Samuel Sylvin. *Géopolitique Maritime du Golfe de Guinée au XXIème siècle*. Paris: L’Harmattan, 2012.

OBI, Cyril. Terrorism in West Africa: Real, Emerging or Imagined Threats? *African Security Review*, Pretoria, v.15, n.3, p. 87-103, 2006.

ONUOHA, Freedom C. *Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm*. Al Jazeera Centre for Studies Report, 2012, 12 p. Disponível em: <<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2012/06/2012612123210113333.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

PENHA, Eli Alves. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18, n. 1, p. 113-134, jan/jun., 2012.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PLOCH, Lauren. *Nigeria: Current issues and U.S. policy*. CRS Report, Congressional Research Service, 2013, 26p. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/row/RL33964.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Boko Haram: Growing Threat to the U.S. Homeland*. Committee on Homeland Security Report, U.S. House of Representatives, 2013, 40p. Disponível em: <<http://homeland.house.gov/sites/homeland.house.gov/files/documents/09-13-13-Boko-Haram-Report.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

UKEJE, Charles; MVOMO ELA, Wullson. *African Approaches to Maritime Security: The Gulf of Guinea*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Regional Office Abuja, 2013, 50p. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10398.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

UNITED NATIONS (UN). *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*. Montego Bay, 1982. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Recebido em: 13/01/2015

Aceito em: 10/04/2015

