

SEGURANÇA MARÍTIMA E PIRATARIA NO ATLÂNTICO SUL: UM BALANÇO DO ANO DE 2013

Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu Pereira*¹

RESUMO

Este artigo analisa os principais acontecimentos do ano de 2013 em relação à segurança marítima no Atlântico Sul e ao combate à pirataria no Golfo da Guiné. O artigo também aborda o tópico da presença militar de potências extrarregionais no Atlântico Sul e de seus desdobramentos. Dois eventos relacionados à segurança marítima no Atlântico Sul realizados em 2013, a Cúpula de laundê, no Cameroun, e o 1º Seminário da ZOPACAS, em Salvador, são examinados mais detidamente. O artigo conclui que os países sul-atlânticos estão diante da possibilidade de se engajar na construção de novas respostas e de mecanismos concretos de cooperação regional em prol da segurança marítima na região.

Palavras-chave: Segurança marítima; Atlântico Sul; Golfo da Guiné; pirataria; ZOPACAS.

MARITIME SECURITY AND PIRACY IN THE SOUTH ATLANTIC: 2013 IN PERSPECTIVE

ABSTRACT

This article analyzes the main events of the year 2013 with regards to maritime security in the South Atlantic and the fight against piracy in the Gulf of Guinea. It also reflects upon the consequences of the military presence of extra-regional powers in the South Atlantic. After assessing the events related to maritime security in the South Atlantic that took place in 2013 the Yaounde Summit, in Cameroon, and the 1st ZPCS Seminar, in Salvador), the article

* Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa, Brasília, DF, Brasil. E-mail: perolabreu@gmail.com

¹Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e pesquisadora do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa. A autora responsabiliza-se integralmente pelas opiniões e informações aqui apresentadas. Este artigo não reflete, necessariamente, a posição oficial do Instituto Pandiá Calógeras ou do Ministério da Defesa. A autora agradece aos colegas do Instituto Pandiá Calógeras, a Ibrahim Abdul-Hak Neto, a Cláudio Medeiros Leopoldino e a José Joaquim Gomes da Costa Filho pelas sugestões e críticas ao texto.

concludes that the South Atlantic countries are presented with the possibility of building new mechanisms for cooperation on maritime security in the region.

Keywords: Maritime security; South Atlantic; Gulf of Guinea; piracy; ZPCAS.

APRESENTAÇÃO

O tema de segurança marítima pode ser dividido em dois subtemas, que, em outras línguas, ganham, inclusive, palavras diferentes. Assim, como se diria em inglês (*maritime safety* e *maritime security*) ou em francês (*sûreté maritime* e *sécurité maritime*), a segurança marítima tem, respectivamente, um viés técnico-operacional e um viés político-estratégico. O primeiro viés relaciona-se a riscos ou ameaças derivadas de acidentes ou outros eventos não intencionais; a boas práticas a bordo; e a assuntos técnicos, em geral, como busca e salvamento e consciência situacional marítima, por exemplo. O viés político-estratégico geralmente diz respeito a riscos ou ameaças derivadas de ações adversas, tais como roubo, sabotagem e acesso não autorizado; às respostas a essas ameaças, que envolvem, frequentemente, mecanismos de coordenação regional e instituições internacionais e que podem ser políticas ou militares; e à geopolítica dos mares. Este artigo trata de ambos os vieses da segurança marítima no Atlântico Sul, embora dedique mais atenção ao viés político-estratégico.

A pirataria é, hoje, a principal ameaça à segurança marítima no Golfo da Guiné, região de importância histórica no Atlântico Sul e que integra o “entorno estratégico” brasileiro (República Federativa do Brasil, 2012, item 4)². Os 5,4 milhões de barris de petróleo extraídos por dia no Golfo da Guiné correspondem a 40% do consumo de petróleo da União Europeia e a 29% do consumo de petróleo dos Estados Unidos no ano de 2011 (Chatham House, 2013). Essas elevadas cifras, pelas quais Angola e Nigéria são majoritariamente responsáveis, indicam a importância estratégico-energética que a região do Golfo da Guiné tem atualmente e justificam, em grande medida, os altos índices de ataques piratas e crimes relacionados, como roubo a bordo, de que a região tem sido alvo.

O regime de combate à pirataria no Golfo da Guiné está sendo construído com base em características próprias, conformadas pelos interesses e pelas

² O conceito de entorno estratégico foi concebido já na Política Nacional de Defesa de 2005. Assim, embora o documento tenha sido atualizado em 2012, a priorização dos espaços do entorno, que vão da América do Sul à costa ocidental da África, englobando o Atlântico Sul e a Antártica, já existe há quatorze anos.

conjunturas político-econômicas vividas pelos diferentes atores envolvidos com a questão – sejam eles atores sul-atlânticos ou extrarregionais. Instâncias multilaterais e arranjos de coordenação regional têm acompanhado de perto essa questão, buscando formular iniciativas de cooperação regional para dar à pirataria no Golfo da Guiné uma resposta regional e multifacetada.

Este artigo constrói uma narrativa do Atlântico Sul como um espaço em que antigas ameaças se revestem de uma roupagem contemporânea e ganham complexidade com as inter-relações e a progressiva relativização de distâncias típicas do processo de globalização. Emergem assim as chamadas novas ameaças, complexas e desafiadoras, como os desequilíbrios ambientais e a poluição marítima, diretamente associados a modificações na piscosidade das águas de países altamente dependentes da pesca. Mencionam-se, também as mais variadas modalidades de tráfico – de pessoas, de armas, de entorpecentes, e outros –, que têm, em países ribeirinhos sul-atlânticos, elementos-chave em cadeias criminosas que, na maior parte dos casos, começam e terminam em outros continentes, em países produtores e consumidores, respectivamente, em que os países africanos são intermediários. É a pirataria contemporânea, no entanto, que constitui o enfoque deste artigo em termos de ameaças.

Este artigo analisa o desenvolvimento do regime de combate à pirataria no Golfo da Guiné ao longo do ano de 2013 no âmbito dos arranjos regionais de cooperação, e avalia positivamente os avanços dos países sul-atlânticos no que concerne à concertação para o desenvolvimento de capacidades de resposta à pirataria. Contudo, são identificados desafios que ainda permanecem e que devem ser enfrentados pelos países da região nesse processo. Para fins de comparação com o caso do Golfo da Guiné, o artigo trata também da pirataria no Golfo do Áden, com destaque para a costa da Somália.

O balanço do ano de 2013 no que concerne a segurança marítima no Atlântico Sul oferece quadro significativamente positivo, principalmente em relação à construção e consolidação de novos mecanismos de coordenação regional. Destaca-se, nesse quadro a realização de dois eventos: primeiro, a Cúpula sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné, que reuniu os Chefes de Estado e de Governo dos países da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC)³, da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)⁴ e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG)⁵ em

³ Criada em 1981 com sede em Libreville, no Gabão. Reúne 11 países: Angola, Burundi, Cameroun, República Centro-Africana, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe e República Democrática do Congo (RDC).

⁴ Criada pelo Tratado de Lagos em 1975 (revisto em 1993). Reúne 15 países: Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

⁵ Idealizada em 1999 e oficialmente criada em 2001, com sede recém-transferida de Libreville para Luanda. Reúne 8 países: Angola, Cameroun, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria, RDC e São Tomé e Príncipe

laundê, Cameroun, em junho. O segundo foi o 1º Seminário da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶ sobre Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento, em Salvador, Brasil, em outubro. Ambos os eventos inserem-se em um contexto em que se buscam soluções regionais concertadas, em consonância com uma estratégia global de cooperação, para a construção de capacidades que permitam aos países ribeirinhos responder adequadamente às ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul.

O Atlântico Sul no início do século XXI: segurança marítima e pirataria no Golfo da Guiné

QUESTÕES CONCEITUAIS

Não há consenso quanto às definições conceituais do espaço que delimita o Atlântico Sul, tampouco daquele que constitui o Golfo da Guiné. Se definido com base em critérios geográficos científicos, o Atlântico Sul teria suas águas compreendidas entre a linha do Equador, a norte, o continente antártico, a sul, o meridiano 20, a leste, e o Cabo Horn, a oeste. Essa definição, no entanto, excluiria da região sul-atlântica parte do litoral brasileiro que se encontra acima do Equador e grande parte do Golfo da Guiné. A própria definição da OTAN para o Atlântico Norte (NATO, 1949)⁷, cujo limite austral é o Trópico de Câncer, favorece a fixação do limite norte do Atlântico Sul no mesmo Trópico de Câncer. Em relação ao limite sul, há definições que reconhecem o limite da região no paralelo 60, onde começa a zona de aplicação do Tratado da Antártida (COUTAU-BÉGARIE, 1985)⁸. O mapa a seguir ilustra uma possível definição do Atlântico Sul, com base

⁶ Reconhecida pela resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU em 1986. Reúne 24 países: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

⁷ O Tratado da OTAN é um pacto de segurança coletiva que define, em seu artigo 6º, as áreas em que um ataque armado será considerado um ataque a umas das partes no Tratado. São elas: o território de qualquer uma das partes da Europa ou América do Norte; o território dos Departamentos da Argélia francesa (essa cláusula tornou-se inaplicável a partir de 1962); e territórios ou ilhas sob a jurisdição de qualquer uma das partes na área do Atlântico Norte - "área a norte do Trópico de Câncer". ³ INTERNET Pioneers. Loc. Cit.

⁸ Esta última consideração, em relação à zona de aplicação do Tratado da Antártida, tem que ver com dois conceitos aplicáveis ao Atlântico Sul: o conceito de não-militarização e o de desmilitarização. A não-militarização, ora vigente no Atlântico Sul, prevê que somente os países da região deverão desenvolver seu poder militar, principalmente o aeronaval, na região. Aos países extrarregionais, aplica-se o que está previsto no item 11 da resolução 41/11: eles devem contribuir para a manutenção de uma zona de paz no Atlântico Sul por meio da redução de sua presença militar na região. Já o conceito de desmilitarização tem que ver com a redução da capacidade de atuação militar de todos os países que atuam em uma determinada região, como é o caso da Antártida sob o regime do Tratado de 1959 (PENHA, 2011; OLIVEIRA, 2013).

nos dois últimos critérios descritos:

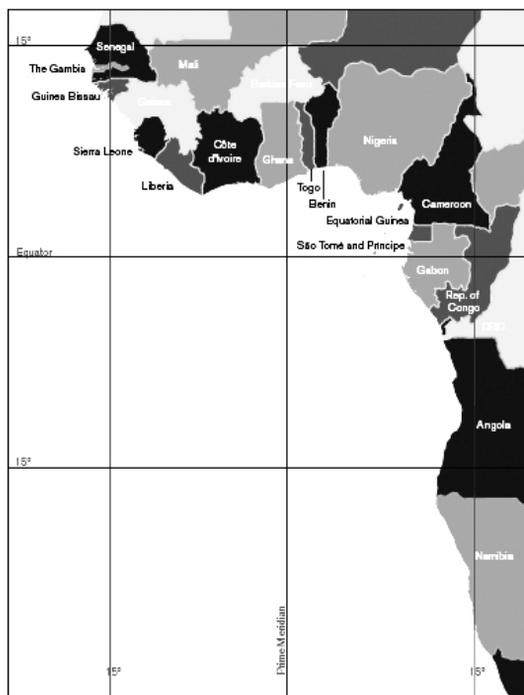
Mapa 1: Atlântico Sul



Fonte: Elaboração do Instituto Pandiá Calógeras

Em relação ao Golfo da Guiné, este artigo aplica uma definição mais ampla, que insere o Golfo entre os paralelos 15 norte e 15 sul. A definição corresponde, assim, à região que vai desde a Guiné, a norte, até a Angola, a sul, incluindo o delta do rio Níger. Essa região é composta por países de diferentes graus de desenvolvimento e de matriz cultural muito variada. Nigéria e Angola são os maiores exportadores e as maiores economias da região e têm apresentado taxas de crescimento significativas nos últimos anos. O Golfo da Guiné é, ainda, uma região em que se sobrepõem distintos arranjos de concertação, como o CGG, que reúne todos os países da região, e a CEDEAO, que inclui todos os países do Golfo da Guiné e a eles soma outros países sul-atlânticos. A região é alvo também dos interesses e da influência de países desenvolvidos do norte – de ex-metrópoles, como a França e o Reino Unido, que mantêm laços e canais de influência ainda ativos com suas ex-colônias, bem como de potências como os Estados Unidos, que têm elevado interesse na segurança das importações de petróleo provenientes da região.

Mapa 2: Golfo da Guiné

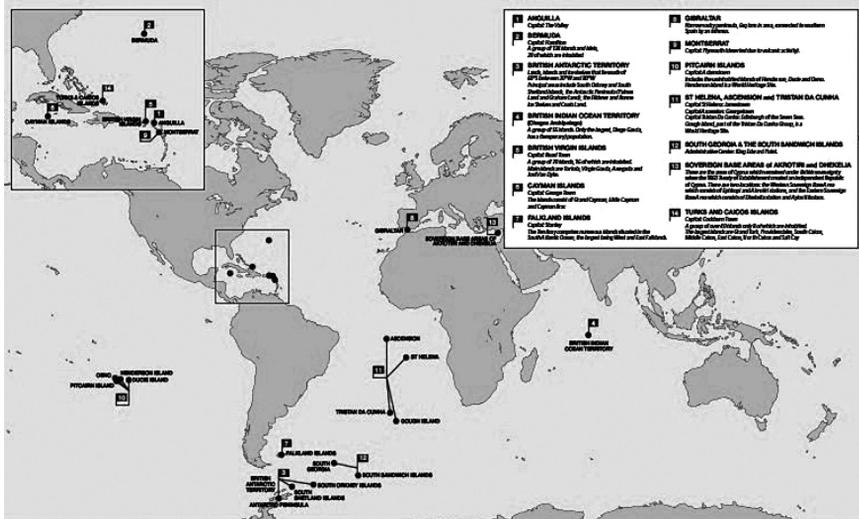


Fonte: ChathamHouse, 2013

A PRESENÇA MILITAR DE POTÊNCIAS EXTRARREGIONAIS NO ATLÂNTICO SUL

Com efeito, a presença militar de países extrarregionais é uma constante na geopolítica sul-atlântica. Data do século XIX a colonização britânica das ilhas de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha e Gonçalo Álvares, todas descobertas por navegadores portugueses no século XVI. Na porção mais austral do oceano, as ilhas Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Malvinas são objeto de disputa entre o Reino Unido e a Argentina. Na ilha de Ascensão, o Reino Unido mantém uma base aérea estratégica que serve a atividades militares britânicas e estadunidenses no Atlântico Sul e na África. Outras potências europeias, como é o caso da França em relação à Guiana Francesa, também possuem territórios ultramarinos – o termo que hoje utilizam para denominar suas possessões em lugares distantes da Europa. O mapa a seguir registra essa presença.

Mapa 3: Territórios ultramarinos da União Europeia



Fonte: Foreign and Commonwealth Office, 2012.

A presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul não se restringe aos países europeus. Ainda durante o segundo mandato do Presidente George W. Bush, os Estados Unidos iniciaram o processo de redução de sua dependência de importação de petróleo do Oriente Médio, processo que se intensificou nos últimos anos. Em julho de 2008, a Marinha estadunidense decidiu reativar sua 4ª Esquadra, ampliando seu engajamento em exercícios militares no Oceano Atlântico. Oficialmente, o governo dos EUA listou uma série de razões que motivaram sua decisão de restabelecer esse instrumento de projeção de poder, que estava adormecido praticamente desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Entre essas razões, figuram a necessidade de promover a segurança da navegação e a de coibir o tráfico de entorpecentes para o seu território, bem como ações de boa-vizinhança, levadas a efeito especialmente por meio de navios-hospital.

A criação do Comando Africano dos Estados Unidos, o AFRICOM, em 2007, reforçou a institucionalização da presença americana na região. O AFRICOM é um dos seis comandos de combate geográficos do Departamento de Defesa estadunidense, responsável pelas relações militares com as nações africanas e com organizações regionais de segurança na África, embora tenha sede em Stuttgart-Moehringen, na Alemanha. O Comando atribui prioridade estratégica à região do Golfo da Guiné, como ilustram projetos como o de instalação de um sistema de radares de segurança no espaço marítimo de São Tomé e Príncipe a partir de 2009, orçado em 18 milhões de dólares, e o

projeto de assistência naval para dotar os países do Golfo da Guiné de meios mais rápidos e eficazes de promoção da segurança marítima.

A China também vem ampliando consideravelmente sua presença no Atlântico Sul. A presença chinesa na região, e em todo o continente africano, materializa-se principalmente por meio de vultosos investimentos em infraestrutura e da exploração de recursos naturais, mas também se manifesta na participação chinesa em operações de paz na África e no envio de ajuda humanitária (ABDNENUR& SOUZA NETO, 2013). Além disso, a reativação da frota russa de submarinos para patrulhas nesses mares, que integra a estratégia de aumento de presença da Rússia no globo, anunciada em março do ano passado pelo Ministro da Defesa daquele país, também dá pistas da intenção russa de manter-se presente militarmente no Atlântico Sul, embora a região se relacione com os interesses econômico-comerciais russos de maneira menos intensa, se comparados com os interesses chineses.

A presença militar de potências extrarregionais sempre foi um desafio na região sul-atlântica e, como se pode perceber, vem intensificando-se nos últimos anos. De um lado, isso resulta da elevada capacidade militar das potências, que em muito difere da capacidade média dos países sul-atlânticos e do tipo de presença que estes podem sustentar, mesmo em uma região diretamente associada a seus interesses e territórios. De outro lado, essa presença e sua intensificação representam, por si só, uma inobservância do mandato da resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU, que cria a ZOPACAS e que recomenda, em seu artigo 3º, que as potências extrarregionais, em particular aquelas com presença militar significativa na região, respeitem o Atlântico Sul como uma zona de paz, especialmente por meio da redução e progressiva eliminação de sua presença militar na região.

A PIRATARIA NO ATLÂNTICO SUL CONTEMPORÂNEO E O CASO DA SOMÁLIA

A pirataria figura entre as principais ameaças à estabilidade e à segurança marítima no Golfo da Guiné. A existência da pirataria remonta ao início e ao desenvolvimento da navegação ao logo da história, mas seus impactos aumentaram significativamente durante a fase das Grandes Navegações, entre os séculos XV e XVII. À época, tanto grupos piratas independentes quanto governos, que atuavam por meio dos corsários, enriqueciam por meio do saque e da pilhagem de navios mercantes e do sequestro de pessoas. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), de 1982, define o crime de pirataria em seu artigo 101 como se segue:

“Pirataria consiste em quaisquer dos seguintes atos:

- (a) Qualquer ato ilegal de violência ou detenção, ou qualquer ato de predação, cometido para fins particulares pela tripulação ou pelos

passageiros de qualquer navio ou avião privado, e direcionado:

i. Em alto mar, contra outro navio ou avião, ou contra quaisquer pessoas ou propriedade desse navio ou avião;

ii. Contra um navio, avião, pessoas ou propriedade, em qualquer lugar fora da jurisdição de um Estado.

(b) Qualquer ato de participação voluntária e consciente em operações de um navio ou avião que façam dele um navio ou avião pirata;

(c) Qualquer ato incitando ou facilitando os atos descritos nas alíneas (a) e (b).”

Já a definição de roubo armado a bordo consta no Código de Conduta para Investigação de Crimes de Pirataria e Roubo Armado contra Navios. O roubo armado diferencia-se da pirataria por ocorrer dentro dos limites das águas jurisdicionais de algum país: classifica-se como roubo armado a bordo qualquer ato de violência, detenção, depredação ou ameaça – outros que não os atos de pirataria; cometidos para fins particulares, direcionados contra um navio ou contra o pessoal de um navio, dentro das águas interiores de um Estado ou dentro de seu mar territorial.

A exemplo do que se observa em outras atividades ilícitas, o possível envolvimento de setores da sociedade ligados ao poder e às altas cúpulas governamentais com a pirataria e o roubo a bordo pode constituir um desafio em relação ao combate a esses crimes. A elaboração de uma estratégia de segurança marítima para combater esses ilícitos teria que equacionar a cultura de corrupção e impunidade nos governos e a existência de setores poderosos que lucram com esse tipo de ilícito, mas que estão em uma ponta do esquema tão distante dos riscos e da violência cotidiana quanto da possibilidade de serem julgados e condenados por seu envolvimento.

Finalmente, a pirataria e o roubo a bordo podem constituir-se em interseções de desafiadoras redes transnacionais de ilícitos de vários tipos, como redes de tráfico internacional de drogas, de pessoas e de armas e redes terroristas. Esses tipos de ilícito podem muito facilmente cooptar e envolver os mesmos indivíduos ou grupos e desenvolver-se próximos uns aos outros no tempo e no espaço. Uma diferença entre essas duas grandes modalidades de crimes transnacionais, o tráfico internacional em geral e a pirataria, é que o primeiro se desenvolve em cadeias que têm em parcela das sociedades de países desenvolvidos importantes pontos produtores ou consumidores. As leis de mercado, nesse caso, encarregam-se da continuidade dos fluxos.

Já a pirataria, em geral, tende a prejudicar os interesses de países desenvolvidos, que têm seus grandes cargueiros, pesqueiros e petroleiros ameaçados pela violência e pelo furto, além de ameaçar a oferta de um bem fundamental – o petróleo. Assim, enquanto o tráfico demanda uma solução que equalize, domesticamente, setores com interesses diversos, tanto em

países desenvolvidos quanto nos de menor desenvolvimento relativo, a pirataria expõe uma polarização norte-sul, de forma a gerar, inclusive, Estados percebidos como párias.

O fim do século XX e o início do XXI viram uma retomada da pirataria em águas africanas. A região do Golfo do Áden e da costa somali registrou altos índices de ataques piratas entre os anos de 2005 e 2012, quando houve uma redução no número de ataques e de ocorrências de roubo armado a bordo. Segundo dados do relatório do International Maritime Bureau para o ano de 2013, foram registrados somente 15 incidentes desses ilícitos no ano passado. Essa redução correspondeu a um aumento das ocorrências registradas no Golfo da Guiné, que tem sido palco de número crescente de ataques nos últimos anos e registrou 51 incidentes no ano passado. No entanto, a maior parte dos ataques no Golfo da Guiné ocorre dentro dos limites dos mares territoriais dos países da região, o que tipifica roubo a bordo, como explicado acima.

Mapas 4 e 5: Ataques piratas na Costa somali e no Golfo de Áden, em 2009 e em 2013





IMB Piracy Report – January to December 2013

- Attempted Attack
 - Boarded
 - Fired upon
 - Hijacked
 - Suspicious vessel



Total attacks related to Somali pirates – 15

Fontes: National Security, 2012. Disponível em: <http://pksecurity.blogspot.com.br/2012/01/let-us-now-focus-on-land-based-non.html> e International Maritime Bureau, 2013. Disponível para solicitação em: <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>

Mapa 6: Ataques piratas no Golfo da Guiné em 2013



Fonte: Center for International Maritime Security. Disponível em: <http://cimsec.org/wp-content/uploads/2013/07/GoG-2013-Map1.jpg>

Por causa dessas e de outras diferenças, as respostas aos problemas de pirataria nessas duas regiões africanas foram desenhadas de maneiras

distintas. No entanto, a pirataria nessas duas regiões desperta considerações de ordem socioeconômica, na medida em que o envolvimento com atividades piratas está, na maioria das vezes, ligado a condições de subdesenvolvimento extremas, que afetam comunidades na África e em todo o mundo, bem como de ordem moral, já que os limites entre o certo e o errado são questionados em situações em que a dignidade humana está severamente comprometida.

No Golfo do Áden e na costa somali, a pirataria desenvolveu-se como resposta à escassez de peixes resultante da pesca predatória largamente praticada por empresas de países ricos na costa somali. Os pescadores da região, que utilizam métodos mais arcaicos e de equipamentos de bem menor proporção do que os grandes pesqueiros europeus e americanos, sofrem significativamente com a concorrência desleal da pesca predatória dos grandes pesqueiros. A Somália vive, ademais, uma situação de guerra civil há mais de 20 anos, resultando em ineficácia do arcabouço estatal.

Essa carência de instituições e de autoridade estatal na região gerou uma situação excepcional, em que um problema da pirataria foi tratado por meio de solução de força e em que as águas internacionais próximas ao Golfo de Áden e ao Chifre da África e as águas territoriais somalis foram submetidas a regimes ad hoc de uso da força. Em 2008, a resolução 1.816 do Conselho de Segurança da ONU abriu as águas territoriais da Somália para Estados que estivessem reprimindo atos de pirataria, em cooperação com o governo de transição da Somália. Nas águas internacionais próximas, desenvolveram-se operações de patrulha e repressão, como Força Naval da União Europeia para a Somália – a Operação Atalanta; e a Combined Task Force 151 (CTF-151), força multinacional estabelecida em janeiro de 2009, com base no mandato específico de combate à pirataria na Somália e no Golfo do Áden, que atua sob liderança estadunidense e em estreita cooperação com a OTAN e a Atalanta.

Em consonância com o investimento em medidas mais eficazes de segurança marítima e em difusão de instruções de boas práticas para proteção dos navios em alto-mar, a solução de força empregada no caso da pirataria no Áden e na Somália foi bem sucedida em reduzir o número de ataques. No entanto, essa solução viola o espaço internacional e relativiza o conceito de soberania, além de estar longe de prover um equacionamento das causas profundas dos problemas de segurança da região.

Ademais, não interessa ao Brasil⁹ nem aos países de regiões que estejam

⁹ O Brasil, notadamente por meio de sua Marinha, participa como observador de várias das iniciativas de combate à pirataria na Somália, como é o caso da Combined Maritime Forces, que coordena a CTF-151. Ainda, o país se engaja em mecanismos de intercâmbio com os países da Operação Atalanta e da OTAN, embora não tenha tomado parte nas manobras operacionais de combate à pirataria. O Brasil mantém também um observador junto à Africa Partnership Station, subordinada ao AFRICOM e que visa ajudar os países africanos a construírem capacidade de segurança marítima por meio de cooperação. No entanto, essas iniciativas têm natureza bastante distinta das iniciativas brasileiras de cooperação para combate à pirataria, tanto em termos de escopo quanto em termos do montante de recursos empregado.

enfrentando desafios específicos de segurança que as soluções dependam de interferência, militar ou não, de potências extrarregionais. Interessa, sim, que os países com capacidade de cooperação e de financiamento se prontifiquem a tomar parte em processos de articulação liderados regionalmente que encontrem soluções estruturais para esses desafios.

Em grande medida, tem sido esse o processo ora em curso no Golfo da Guiné. As causas profundas da pirataria no Golfo da Guiné também podem ser associadas a problemas de desenvolvimento e à desigualdade social, historicamente encravada nas sociedades dos países da região. No entanto, o fato de os países do Golfo da Guiné contarem com governos relativamente mais efetivos e de os ataques piratas acontecerem, majoritariamente, a poucas milhas da costa, dentro dos limites das águas territoriais, confere à pirataria na região características que inspiram solução de tipo diferente daquela oferecida pelas superpotências tradicionais.

Em 2011, o Golfo da Guiné recebeu, a pedido do Benin, uma missão multidisciplinar enviada pelo Secretário Geral da ONU para investigar o aumento da pirataria na região. As duas resoluções do Conselho de Segurança que tratam do assunto, a 2018 e a 2039, afirmaram o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados do Golfo da Guiné, e conclamaram os países da região, articulados por meio da CGG, da CEDEAO e da CEEAC, a organizarem uma cúpula conjunta dos Estados do Golfo da Guiné voltada a desenvolver uma estratégia de antipirataria regional, em cooperação com a União Africana.

As resoluções destacam a necessidade de que a pirataria seja tratada de maneira multifacetada. Por exemplo, chamam pelo desenvolvimento de leis e de arcabouços normativos que tipifiquem e criem mecanismos de punição para a pirataria e para o roubo a bordo, assim como pelo compartilhamento de informações e pela construção de mecanismos de coordenação operacional para prevenção e patrulha marítima. As patrulhas conjuntas levadas a cabo por Nigéria e Benin, por exemplo, na chamada Prosperity Operation, são notadas pelas resoluções como esforço válido para combater a pirataria. Elas destacam também a criação de centros de coordenação multinacionais na região, para os quais a coordenação e a interoperabilidade são fundamentais. Essa abordagem ampla por meio da qual a ONU vem tratando a questão inaugurou um processo, conduzido regionalmente, de concertação para o combate à pirataria, que conta com a participação e com a cooperação de potências extrarregionais e de países sul-atlânticos, como o Brasil.

A CÚPULA DE IAUNDÊ E SEU SEGUIMENTO

A Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países da CEEAC, da CEDEAO e CGG sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné foi articulada inter-regionalmente e realizou-se em Iaundê, no Cameroun, em junho de 2013. A Cúpula fundamentou-se no apoio das Nações Unidas e

na consciência da necessidade de que se construa uma consciência regional no Golfo da Guiné para o aumento da segurança no mar. Além de todos os países do Golfo da Guiné, da África Central e Ocidental, Alemanha, Bélgica, Brasil, China, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Reino Unido e Rússia participaram da Cúpula como observadores.¹⁰ Praticamente todos os observadores convidados, à exceção do Brasil e do Japão, eram ou membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU ou países desenvolvidos, antigas metrópoles dos anfitriões africanos. Foram convidadas também as seguintes instituições: União Europeia, Organização Marítima Internacional, Organização Marítima da África Ocidental e Central, AFRICOM, e Centro de Estudos Estratégicos da África (CEEA).

O convite para a participação brasileira veio diretamente do presidente da República do Cameroun e causou surpresa entre os demais observadores. Para muitos países do norte, é pouco óbvio o grande interesse do Brasil sobre a segurança marítima no Atlântico Sul e na costa ocidental africana, que integram o entorno estratégico brasileiro. O convite demonstra, no entanto, que se fortalece, junto aos países do Golfo da Guiné, a percepção de que a região tem no Brasil uma nação legitimamente interessada no tema de segurança marítima no Atlântico Sul e um aliado capaz de oferecer novos arranjos de cooperação e de coordenação para lidar com essa questão. O Brasil vem progressivamente consolidando uma tradição de trazer para a mesa de negociação interesses e propostas que vão muito além dos interesses econômico-comerciais e que destacam o compromisso do país com a luta pelo desenvolvimento.

Os três documentos aprovados em Iaundê já haviam sido rascunhados e debatidos em um encontro anterior, a Conferência Ministerial sobre Segurança Marítima, realizada em Cotonou, no Benin, três meses antes, com o apoio da ONU. Em Iaundê, os Chefes de Estado da região aprovaram um Memorando de Entendimento entre a CEEAC, CEDEAO e CGG para Garantia da Segurança Marítima na Costa Ocidental e Central da África; a Declaração de Iaundê, que prevê a criação do Centro Inter-regional de Coordenação da Luta contra a Pirataria no Golfo da Guiné, com sede na capital camerunesa; e o Código de Conduta sobre Prevenção e Repressão da Pirataria, Roubo a Mão Armada contra Embarcações e Atividades Marítimas Ilegais na África Ocidental e Central. Esses três documentos ilustram como se aproximam os dois vieses da segurança marítima, conforme discutido anteriormente neste artigo: para tentar resolver uma grave ameaça à segurança marítima em seu viés político-estratégico, que é a pirataria, as resoluções da Cúpula trazem, basicamente, soluções de

¹⁰ Para maiores informações sobre a Cúpula de Iaundê, inclusive a descrição completa dos participantes, ver o seu Comunicado Final, disponível em (acesso em 14 de abril de 2014): <https://www.prc.cm/files/a5/66/05/dd37d2c87f55a76a72617693338c0c08.pdf>

segurança em seu viés técnico-operacional – aumento de capacidade de prevenção, coordenação, fiscalização e resposta.

As resoluções de Iaundê demandam cooperação internacional para a consolidação de uma estratégia de segurança regional no Golfo da Guiné. A preocupação dos países da região com a viabilização dos projetos e iniciativas para a construção dessa estratégia de segurança é muito clara e tem justificativa relevante: para a grande maioria dos países africanos, os meios de assegurar a segurança marítima em suas águas territoriais são, ainda, muito escassos. Assim, para além da concertação regional, os países do Golfo da Guiné encaram a pirataria, o roubo a bordo e outros ilícitos como problemas que demandam soluções internacionais de cooperação. A contribuição externa em forma de financiamento, cooperação técnica e participação em exercícios multinacionais reforçam a capacidade das Marinhas africanas de melhorar seu nível de informações e capacidade técnica para responder mais rápida e adequadamente a ataques piratas e a roubos a bordo. Mas não se visualiza, por enquanto, uma solução de força como a empregada na Somália.

Um dos principais tópicos do processo de seguimento a Iaundê, ora em curso, em que está sendo debatida a implementação das decisões da Cúpula é, portanto, como se operacionalizará a cooperação internacional para o aumento da segurança marítima no Golfo da Guiné. Três reuniões técnicas já ocorreram para apresentar os resultados da Cúpula de Iaundê à comunidade de doadores e de cooperadores. Ademais, em uma conferência em Dakar, no Senegal, no mês de outubro passado, a CGG, a CEDEAO e a CEEAC apresentaram o mecanismo de seguimento que deverá ser colocado em ação para fazer cumprir as decisões e as iniciativas acordadas em Iaundê. Definições operacionais, como os tempos de implementação de cada iniciativa, a periodicidade com que os países da região se encontrarão para debater a questão da segurança marítima e a concepção de um Estatuto para o Centro Inter-regional de Coordenação, têm sido o foco do processo. Além disso, há uma grande preocupação com o fortalecimento dos sistemas judiciários dos países do Golfo da Guiné, condição para processar adequadamente os crimes de pirataria e roubo a bordo, desde a tipificação até a punição.

Houve, ainda, uma reunião em Abuja, na Nigéria, em novembro de 2013, em que foi apresentado um orçamento preliminar dos gastos para implementação e manutenção do Centro Inter-regional de Coordenação. Embora não tenha havido, ainda, compromisso de países ou instituições com cifras específicas para financiar esse projeto, predomina a percepção, positiva, de que os países da região estão comprometidos a viabilizar uma solução regional para fortalecer a segurança marítima. Investimentos dos próprios países africanos na constituição do Centro também são esperados, de modo que já no início de 2014 o processo de seguimento possa ser encerrado com a implementação do Centro Inter-regional de Coordenação

- principal iniciativa concreta aprovada em Iaundê.

O Brasil continua participando desse processo de seguimento como país observador, sempre a convite africano, em um sinal positivo de reconhecido engajamento em questões de segurança marítima no Atlântico Sul. Recentemente, o Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo Potiguara, da Marinha do Brasil, chegou a Adis Abeba para servir como assessor técnico naval para o processo de revisão e implementação da Estratégia Marítima Integrada da União Africana para 2050. Além do intercâmbio de oficiais, a participação do Brasil em exercícios militares bilaterais e multinacionais, como o IBSAMAR e o *Obangame Express*, além da implementação de significativos projetos de cooperação técnica, demonstram o interesse do Brasil em permanecer envolvido com essas questões. Especificamente em relação ao combate à pirataria no Golfo da Guiné, no entanto, mecanismos de cooperação técnica e/ou de financiamento ainda precisam ser fortalecidos para que o Brasil mantenha elevado nível de participação na estratégia coletiva que se desenha.

O rol tradicional de países doadores de cooperação e mantenedores de presença militar constante na África também acompanha de perto o processo. Formado no âmbito do G-8, o grupo informal de Amigos do Golfo da Guiné (FoGG) reúne-se desde 2012 para tratar, basicamente, do financiamento ao combate da pirataria na região. Ademais, esses países mantêm presença militar constante na região do Golfo da Guiné. Seja por meio do AFRICOM estadunidense, ou da unidade de combate francesa no Senegal, ou de operações permanentes de patrulha britânicas em suas possessões ultramarinas, as Marinhas de parte significativa das potências da OTAN atuam em conjunto com as autoridades locais africanas e, não raro, reforçam a capacidade de resposta dessas últimas por meio de atuação operacional. Embora a solução de força não pareça ser desejada nem planejada pelas potências extrarregionais, o nível de sua presença militar permanente no Atlântico Sul em geral – e no Golfo da Guiné especificamente –, lhes proporciona uma considerável margem de manobra para, em um curto período de tempo, alterar o tipo de solução que vem sendo construída para promover a segurança marítima da região.

Embora ampla e multidimensional, a estratégia de segurança coletiva no Golfo da Guiné somente tangencia as causas profundas da pirataria e do roubo a bordo. O envolvimento de indivíduos e de grupos com essas atividades criminosas é, no Golfo da Guiné e em outros lugares, a melhor oportunidade disponível para prover o sustento de suas famílias. Assim como a maioria das atividades ilícitas, a pirataria seduz pela possibilidade de altíssimas margens de lucro, associadas, porém, a altíssimos riscos e a uma cultura de violência. Assim, para muitos, em lugares onde absolutamente tudo parece estar errado, em situações em que seres humanos são privados de sua própria dignidade e lutam pela sobrevivência em meio à fome, à violência, à poluição, à doença, e à cruel consciência de que as sociedades

vivem injustificáveis contrastes distributivos¹¹, a pirataria e o roubo a bordo parecem, no máximo, mais uma coisa errada.

É extremamente positivo que, no caso do Golfo da Guiné, haja interesse, de todas as partes, em que a solução seja regionalmente construída e sem o uso da força. Um conjunto de fatores¹² gerou a estratégia de buscar uma solução “em terra” (BEARDSLEY, S., 2014) para um problema de segurança marítima. No entanto, a solução de curto prazo ainda parece ser, majoritariamente, uma solução de segurança, e não de desenvolvimento. No médio prazo, há que se tratar estruturalmente de problemas distributivos e de desenvolvimento que estão, em grande medida, associados aos problemas de segurança marítima no Golfo da Guiné.

O SEMINÁRIO DE SALVADOR E A NOVA FACETA DA ZOPACAS

Por muitos anos, desde sua criação em 1986, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) manteve um ritmo desacelerado de encontros e reuniões ministeriais. Os países membros da ZOPACAS encontraram-se em sete Reuniões Ministeriais ao longo dos 27 anos de existência da Zona. Em 1988, dois anos após a criação do foro, seus representantes reuniram-se no Rio de Janeiro para uma troca preliminar de informações sobre as principais metas propostas para a Zona, no que foi o primeiro encontro da ZOPACAS. Na sequência, ocorreu um encontro em Abuja, em 1990, e um período de estagnação em que as novas dinâmicas trazidas pelo fim da Guerra Fria pareciam reservar um lugar pouco estratégico para um foro de concertação do Atlântico Sul.

A ZOPACAS passou então por um processo de ressignificação, impulsionada por fatos novos, como o fim do regime do apartheid na África do Sul e a independência da Namíbia, constituindo-se no arranjo informal de cooperação que é hoje. Em 1994, ocorreu o terceiro encontro da Zona, em Brasília, em que se decidiu pelo estabelecimento de um Comitê Permanente da ZOPACAS e foram adotados seus primeiros documentos oficiais: a Declaração da Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo e a Declaração da Cooperação Comercial no Atlântico Sul. A desnuclearização do Atlântico Sul ganhou força com a decisão do então presidente da África do Sul, Frederik de Clerk, de dismantelar o arsenal nuclear daquele país (PENHA, 2011).

¹¹ A renda do petróleo, por exemplo, em países que são grandes produtores, como Angola e Nigéria, é inalcançável para a grande maioria das populações nigeriana e angolana.

¹² Notadamente fatores técnicos, já que a maior parte dos incidentes do Golfo da Guiné caracteriza roubo a bordo e ocorre dentro dos limites das águas territoriais de Estados que têm alguma capacidade de resposta.

Após fracassar a tentativa dos países da Zona de adotarem um plano de ação em sua quarta reunião, em Buenos Aires, em 1998, houve um esvaziamento da agenda da Zona e a reunião seguinte, cuja realização se previa em Cotonou, não aconteceu. Somente em 2007, quase dez anos depois, os países sul-atlânticos reuniram-se novamente, em Luanda, e aprovaram um plano de ação para a ZOPACAS. O Plano de Ação de Luanda apresentou avanços importantes, como a menção à necessidade de reformar o Conselho de Segurança da ONU para torná-lo mais representativo; o reconhecimento de que se fazia necessário aumentar os investimentos em comércio e melhorar os fluxos de capitais entre os países da Zona, para que fosse alcançado potencial de trocas comerciais e de investimento intrarregional; e a menção aos direitos inalienáveis dos países da Zona de investirem recursos para a pesquisa, produção e uso de energia nuclear para fins pacíficos (PENHA, 2011).

Esse último tópico, embora compatível com a desnuclearização, provocou reações para além da Zona: poucos meses depois da reunião em Luanda, os Estados Unidos criavam o AFRICOM, que teve que adiar o início de suas atividades por causa da dificuldade de encontrar um país africano que o sediasse – o Comando permanece até hoje com sede na Alemanha. Um ano mais tarde, em 2008, logo após a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, os Estados Unidos reativaram a 4ª Esquadra, com o objetivo de proteger a navegação no Atlântico Sul e auxiliar os países da região no combate ao terrorismo. Assim como os Estados Unidos, outros países da OTAN mantêm constante presença militar no Atlântico Sul, relacionadas, muitas vezes, à patrulha de possessões ultramarinas, como é o caso da França com a Guiana Francesa e do Reino Unido com o cordão de ilhas britânicas do Atlântico Sul. Para alguns autores, essa presença extrarregional constitui um desafio intransponível para que a ZOPACAS cumpra seu mandato e se consolide como zona de paz e cooperação (MIYAMOTO, 1987).

O equacionamento da presença histórica de potências extrarregionais no Atlântico Sul, tanto por meio da manutenção de possessões ultramarinas quanto por meio de significativa presença militar, está relacionada à gênese da própria ZOPACAS e ao seu antiprojeto – o de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), nos moldes da OTAN. O projeto de um pacto militar regional sul-atlântico consubstanciado na OTAS, que, durante a década de 1970 e os primeiros anos da década de 1980, viu crescentes perspectivas de implementação, sofreu um forte revés com a derrota argentina na Guerra das Malvinas, em 1982. Capitaneado, principalmente, pela Argentina e pela África do Sul, o projeto da OTAS sempre foi visto com reserva pelo Brasil, que preferia não se associar ao regime do apartheid e priorizava a manutenção do Atlântico Sul como um oceano não militarizado. Projeto vencedor, a ZOPACAS foi reconhecida por uma resolução que demanda, em seu artigo 11, que as potências extrarregionais contribuam para a consolidação da zona de paz não por meio de esquadras e patrulhas

marítimas, mas sim por meio da redução da presença militar na região e da cooperação para o desenvolvimento.

A oitava reunião ministerial da ZOPACAS, realizada em Montevidéu, em janeiro de 2013, revestiu-se de inédito tom prático e estratégico e ocorreu na esteira de um grande vácuo – a última reunião havia ocorrido já há seis anos, em Luanda. O Plano de Ação de Luanda continha recomendações importantes, mas seu alcance se limitou pelo reduzido esforço político de implementação dessas recomendações e pelo grande intervalo que se seguiu à sua concepção. Este intervalo de seis anos foi amenizado apenas por uma mesa redonda sediada em Brasília, em 2010, que teve o propósito de revitalizar a Zona, mas que não foi significativa o suficiente para impedir que se consolidasse a percepção da ZOPACAS como um foro de nível de concertação relativamente baixo e de pouca efetividade prática.

O Plano de Ação aprovado em Montevidéu dá seguimento às recomendações de Luanda, e divide-se em seis áreas principais em que deve haver o desenvolvimento de cooperação entre os países sul-atlânticos, além de algumas áreas tangenciais. Destacam-se as áreas de mapeamento e exploração dos fundos marinhos – com incentivo para que os países da Zona delimitem suas plataformas continentais; a cooperação ambiental e proteção dos recursos marinhos vivos e científicos; a cooperação na área de transportes marítimos e aéreos e de segurança portuária; a cooperação na área de segurança marítima – inclusive em relação à capacidade de busca e salvamento; a cooperação na área de defesa; a cooperação na área de segurança pública e combate ao crime organizado; e a articulação em outras áreas, como esforços de cooperação triangular, educacional, cultural e científica. A articulação para realizar seminários e reuniões que tratem de temas e áreas específicas para cooperação e articulação entre os membros da Zona está explicitamente prevista no Plano de Ação de Montevidéu. Foi nesse âmbito que se concebeu o 1º Seminário da ZOPACAS sobre Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo e Busca e Salvamento (SAR).¹³

De 15 a 17 de outubro de 2013, representantes de todos os países membros da ZOPACAS, à exceção da Guiné Bissau, reuniram-se na cidade de Salvador, no Brasil, para participar do 1º Seminário da Zona. O Seminário constituiu a primeira iniciativa de concertação e de compartilhamento de conhecimentos e de boas práticas acerca de um tema específico, concreto e desafiador, que interessa a todos os países da ZOPACAS. A organização do Seminário ficou totalmente a cargo dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores do Brasil. Os organizadores preocuparam-se em oferecer

¹³ Para maiores informações, ver a íntegra do Plano de Ação de Montevidéu (especialmente o ponto VII.6), disponível em inglês em (acesso em 14 de abril de 2013): <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vii-encontro-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-plano-de-acao-de-montevideu>

uma visão ampla de como funciona o sistema de segurança e vigilância do tráfego marítimo no Brasil e de quais são os meios de que o país dispõe para dar conta de suas responsabilidades de busca e salvamento. Os participantes estrangeiros puderam ouvir palestras de oficiais da Marinha e da Aeronáutica diretamente envolvidos com as operações SAR no Brasil e visitar a Base Aérea de Salvador e a Base Naval de Aratu. Houve também palestras dos representantes da Argentina e da Nigéria, que falaram sobre suas experiências em relação ao tema do Seminário.

Chamou atenção o grande interesse dos representantes africanos em possibilidades concretas de cooperação. Não foram poucas as indagações sobre como iniciativas de utilização conjunta de sistemas de monitoramento do tráfego marítimo e de concertação em exercícios conjuntos poderiam ser implementadas. Registre-se, ademais, interesse por parte dos representantes estrangeiros nos meios navais e aéreos brasileiros, apresentados durante as visitas às Bases de Aratu e Salvador. No entanto, o Seminário funcionou apenas como foro de discussão e de compartilhamento de boas práticas. Nas palavras do Ministro da Defesa Celso Amorim, cada país deveria levar para casa suas impressões e lições, de modo a provocar ampla difusão dos temas ali discutidos (AMORIM, C. N., 2013). Assim, futuramente, processos bilaterais e regionais de cooperação nas áreas de segurança do tráfego marítimo e de busca e salvamento poderão ser encaminhados pela via diplomática.

O Seminário de Salvador tratou da importância da consciência situacional marítima¹⁴, que é um primeiro passo no desenvolvimento de estratégias de aumento da segurança marítima e de combate à pirataria. O conceito de consciência situacional marítima foi desenvolvido nos Estados Unidos na esteira dos atentados de 11 de setembro de 2001, quando ficou claro que a grande quantidade de dados captada pelos sistemas de vigilância marítima e aérea daquele país não era, por si só, suficiente para produzir conhecimento e capacidade de previsão. Muito embora a consciência situacional marítima seja adquirida a partir do domínio técnico de ferramentas de vigilância, busca e controle, notadamente de sistemas de software que permitam o monitoramento acurado do que se passa no mar, o conceito vai além dos aspectos técnicos, na medida em que se relaciona

¹⁴ A Consciência Situacional Marítima (MSA na sigla em inglês para Maritime Situation Awareness) é a capacidade de identificação de ameaças marítimas, o mais cedo possível e o mais longe possível do território. Ela é observada quando, por meio do rastreamento, há o entendimento do que está acontecendo no mar. Para isso, a totalidade das variáveis do ambiente marítimo é controlada, e o foco vai além do mar e abrange aspectos de infraestrutura, cadeia logística, tipo de troca comercial e de embarcação que circulam e características das pessoas a bordo. O conceito de MAS utilizado neste artigo baseia-se nas palestras “Consciência Situacional Marítima: um ponto de vista operacional” e “Consciência Situacional Marítima no Atlântico Sul”, ambas proferidas no 1º Seminário da ZOPACAS, do qual a autora teve a oportunidade de participar como ouvinte.

com a preocupação de cruzar dados e construir conhecimento efetivo sobre o que se passa no mar.

Um número muito significativo de delegações africanas manifestou interesse em saber como o Brasil lidava com ameaças como pirataria e pesca ilegal, e houve muita disposição em compartilhar experiências nesse sentido. A delegação de Cabo Verde, por exemplo, explicou que houve mudanças de legislação interna no país para permitir que companhias privadas de segurança embarquem armadas em navios que se destinam ao Golfo da Guiné, para participar de operações antipirataria e para prevenir roubos a bordo – uma tendência recente e complexa que pode contribuir ainda mais para a insegurança marítima na região. Aquela delegação perguntou, ainda, se o Brasil não poderia alterar a sua própria legislação interna para que a participação de navios e de pessoal da Marinha do Brasil em operações conjuntas na região do Golfo da Guiné possa passar do nível dos exercícios para o nível operacional – nos moldes do tipo de atuação dos Estados Unidos, por exemplo.

Ficou claro em Salvador o alto nível de demanda por cooperação técnica e por compartilhamento de boas práticas e de know-how por parte dos países africanos da ZOPACAS. O Brasil tem bastante a oferecer nesse sentido e já se consolidou como um parceiro para a cooperação técnica com a África em diversas áreas, inclusive defesa. Ademais, o Brasil está diretamente envolvido na consolidação dessa nova faceta da ZOPACAS – uma faceta de cooperação concreta para dar conta de ameaças reais à segurança marítima no Atlântico Sul. O segundo Seminário da Zona, que tratará de operações de paz, já está programado para outubro de 2014 e será, de novo, organizado pelo Brasil.

A vontade política dos países membros de darem continuidade a esse processo de consolidação da cooperação intrazona será fundamental, nos próximos anos, para aprofundar a cooperação em termos concretos. Mas o 1º Seminário da ZOPACAS pode vir a ser um marco de operacionalização do mandato da Zona já que, apesar de ter sido gestado no nível político, o Seminário desceu para o nível técnico-operacional¹⁵. Este efeito de transbordamento é muito importante para a consolidação de mecanismos de cooperação, para que esses não dependam apenas da vontade política dos dirigentes e tomadores de decisão. Assim, pra além da vontade política, a ZOPACAS pode passar a contar com mecanismos de cooperação técnica e com canais diretos de comunicação. Ademais, cria-se, no processo de planejamento e de tomada de decisão de órgãos internos da administração dos países membros, uma cultura de concertação valiosa no que tange à tomada de medidas concretas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas de cooperação que o Brasil desenvolve em parceria com os países sul-atlânticos e lusófonos no campo da defesa conferem significado, no presente, ao longo processo histórico de reafirmação dos

laços e das narrativas que unem Brasil e África por meio do espaço atlântico. Aos poucos, consolida-se uma identidade sul-atlântica compartilhada pelos povos que vivem nesses países. A concepção do Atlântico Sul como espaço positivo, que não separa, mas favorece a união de nações, lugares e identidades assemelhadas, informa as iniciativas brasileiras de cooperação com os países da região. Ela compõe o binômio “cooperação e dissuasão”, que conforma a articulação entre os eixos de inserção do Brasil em seus espaços fronteiriços e pauta sua relação com os vizinhos.

As premissas segundo as quais o Brasil se insere em diálogos internacionais e iniciativas de concertação, muito embora tragam elementos novos e soluções práticas, adaptadas à realidade dos países que as estão demandando, não são desvinculadas do interesse nacional. Pelo contrário, dada a priorização que o Brasil confere ao imperativo do desenvolvimento nacional, ocorre que as premissas e a atuação brasileiras oferecem, muito frequentemente, uma combinação positiva de interesse concreto e de disposição para ajudar. No caso da construção de uma resposta regional à pirataria no Golfo da Guiné e ao fortalecimento da ZOPACAS como foro de cooperação, o engajamento brasileiro reforça a perspectiva de um sul-atlantismo da paz (SARAIWA, 2012).

É muito significativo e positivo que o ano de 2013 tenha visto dois eventos em que países do Atlântico Sul dialogaram e se aproximaram para encontrar soluções regionais para as ameaças à segurança marítima. É ainda mais positivo que essas iniciativas tenham contado, em alguma medida, com o apoio de países extrarregionais que, se não têm diminuído sua presença militar na região, pelo menos não estão se articulando na direção de uma solução de força. Os países do Atlântico Sul, e do Golfo da Guiné mais especificamente, estão diante de uma janela de oportunidade para a consolidação de novos mecanismos de resposta a ameaças, concebidos regionalmente e implementados pacificamente.

Permanecem como questões que ainda precisam ser equacionadas a necessidade de concretizar ainda mais as iniciativas de cooperação entre os países sul-atlânticos; a carência de meios militares, de pessoal e de sistemas técnico-científicos e de softwares que ainda atinge, em diferentes graus, grande parte dos países sul-atlânticos, limitando a capacidade de responder às ameaças à segurança marítima; a necessidade de incorporar os problemas distributivos e de desenvolvimento às respostas a essas ameaças. O caminho a ser perseguido é o da concertação regional e internacional, sempre com vistas a fortalecer o Atlântico Sul como espaço de paz e cooperação.

REFERÊNCIAS

ABDNEUR, A. E.; SOUZA NETO, D. M. de *Working Paper: China's Growing Influence in the South Atlantic*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2013.

ABDNEUR, A. E.; SOUZA NETO. Brazil in the South Atlantic: growing protagonism and unintended consequences. *Norwegian Peace Building Resource Center*, May 2013. Disponível em: <<http://www.peacebuilding.no/Themes/Emerging-powers/Publications/Brazil-in-the-South-Atlantic-growing-protagonism-and-unintended-consequences>>. Acesso em: 21 Jan 2014.

ALENCASTRO, L. F. de. *O trato dos viventes: formação do Brasil no Atlântico Sul*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, E. C.; BERNARDINO, L. M. B. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul: organizações interzonais para a perseguição da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica. *Revista Militar*, Rio de Janeiro, n. 2532, p. 43- 61, 2013. Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=797>. Acesso em: 21 jan 2014.

AMORIM, C. N. Paz e cooperação no Atlântico Sul: palavras do Embaixador Celso Amorim, Ministro da Defesa da República Federativa do Brasil. In: SEMINÁRIO SOBRE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO TRÁFEGO MARÍTIMO E BUSCA E SALVAMENTO, 1., 2013, Salvador. Discurso... Salvador, BA, 15 out. 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/outubro/paz_cooperacao_atlantico_sul_ministro.pdf>. Acesso em: 21 jan 2014.

AMORIM, S. G. Perspectivas Brasileiras na Convergência entre o SISBIN e a ZOPACAS. Austral: *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, Rio Grande do Sul, v. 2, n. 4, p. 11-31, jul./dez. 2013.

BEARDSLEY, Steven. For a different African piracy problem, navy seeks solutions on shore. *Stars and Stripes*, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.stripes.com/news/for-a-different-african-piracy-problem-navy-seeks-solutions-on-shore-1.262649>>. Acesso em: 21 jan 2014.

COUTAU-BÉGARIE, H. *Géostratégie de l'Atlantique Sud*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE. *The overseas territories: security, success and sustainability*. Londres: Crown, c2012. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/12249/ot-wp-0612.pdf>. Acesso em: 21 jan 2014.

HASS, E. B. *Beyond the Nation-State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *Piracy and armed robbery against ships*. Londres, 2013. Disponível em: <<http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/request-piracy-report>>. Acesso em: 21 jan 2014.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *Annual Report*. Londres, 2012. Disponível em: <<http://www.imo.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=qqr7XQIspk>>. Acesso em: 21 jan 2014

JOBIM, N. A.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. (Org.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2010.

MARITIME Security in the Gulf of Guinea. Londres: The Royal Institute of International Affairs, mar. c2013. Report of the conference held at Chatham House, London, 6 December 2012. Disponível em: <<http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/190247>>. Acesso em: 21 jan. 2014

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política Nacional de Defesa*. Brasil, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 21 Jan. 2014.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?*. Lua Nova, v. 3, n. 3, mar 1987. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451987000100005&lng=en&nr m=iso>. Acesso em: 21 jan. 2014

MITRANY, D. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *The North Atlantic Treaty*. Washington, D.C., 1949. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en>. Acesso em: 21 jan 2014.

OLIVEIRA, J. C. C. N. A. *A segurança do Atlântico Sul na perspectiva histórica das relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses?*. 2013. 144 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PATRIOTA, A. de A. *Texto base do discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota*. Montevideu, 15 de janeiro de 2013. VII Reunião Ministerial da ZOPACAS. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e>>

cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevideu-15-de-janeiro-de-2013>. Acesso em: 21 jan 2014.

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

_____. *Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

SARAIVA, J. F. S. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SILVA, Alberto da Costa e. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

UNITED NATIONS. *Documents on Piracy*. Disponíveis em: <http://www.un.org/depts/los/piracy/piracy_documents.htm>. Acesso em: 21 Jan. 2014.

VIDIGAL, A. A. F. et al. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

Recebido em: 24/01/2014

Aceito em: 25/04/2014

