

# PIRATARIA NO CONTINENTE AFRICANO: OS CASOS DO GOLFO DA GUINÉ E DO GOLFO DE ÁDEN

Vinicius Zanchin Baldissera<sup>1</sup>

Lucca Medeiros da Silva<sup>2</sup>

Gabriela Gampe Bonness<sup>3</sup>

## RESUMO

---

O trabalho analisa a pirataria no Golfo de Áden e no Golfo da Guiné, destacando como a insegurança marítima nessas regiões decorre de fatores geopolíticos, econômicos e institucionais. A partir de uma abordagem qualitativa no campo da Segurança Internacional, e considerando a perspectiva brasileira de que a pirataria ameaça a soberania estatal, questiona-se: de que forma os Estados e as organizações regionais desses espaços geopolíticos incorporam o fenômeno da pirataria em suas agendas e quais os mecanismos empregados por cada região para o combate a esse fenômeno? Observa-se que, enquanto no Golfo de Áden o colapso do Estado somali provocou uma resposta internacional fortemente militarizada, no Golfo da Guiné predomina uma lógica de cooperação regional, especialmente por meio da Comissão do Golfo da Guiné e da Arquitetura de Yaoundé. A hipótese sustenta que, apesar da similaridade do problema, as abordagens divergem: no Atlântico Sul, sob a ZOPACAS, prevalecem soluções locais e atuação externa limitada a treinamento; já no Índico, a pirataria não é tratada de forma integrada, favorecendo intensa presença militar extrarregional. Conclui-se que a pirataria, além de ameaçar a navegação global, reflete disputas de poder e desafios à soberania, exigindo iniciativas coordenadas nos diferentes níveis para seu enfrentamento.

**Palavras-chave:** Golfo da Guiné. Golfo de Áden Pirataria Segurança Marítima. Presença Extrarregional

---

1 Mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: [vinicius.zanchin@ufrgs.br](mailto:vinicius.zanchin@ufrgs.br). ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3605-4398>

2 Mestre em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (PPGCM/ECEME), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Doutorando pelo PPGCP/UFRGS. E-mail: [medeirosdasilva.lucca@gmail.com](mailto:medeirosdasilva.lucca@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8631-4208>

3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCP/UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: [gabrielagampebonness@gmail.com](mailto:gabrielagampebonness@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5506-5373>

## INTRODUÇÃO

A rota Índico-Atlântico Sul tem sido ao longo dos últimos cinco séculos fundamental para a economia mundial, tendo a costa ocidental e oriental africana papel crucial nesse traslado de navios e produtos. Atualmente, o Golfo de Áden é um dos principais pontos de passagem naval do planeta, sendo necessário transpô-lo para chegar ao Canal de Suez. O Golfo da Guiné, a seu turno, vem ganhando notável interesse internacional com a descoberta de ricas jazidas de petróleo offshore em suas águas, tendo também importância fundamental para o acesso fluvial ao interior do continente africano, haja vista que é foz do rio Níger e fica próximo da foz do rio Congo. No entanto, essas regiões estratégicas enfrentam os desafios da insegurança em suas águas, principalmente da pirataria. Tendo em vista o contexto apresentado, o presente trabalho busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: diante das significativas ocorrências de ataques piratas no Golfo de Áden e no Golfo da Guiné, de que forma os Estados e as organizações regionais desses espaços geopolíticos incorporam o fenômeno da pirataria em suas agendas e quais os mecanismos empregados por cada região para o combate a esse fenômeno?

Parte-se do campo de estudos de Segurança Internacional, o qual busca lidar com a avaliação de ameaças sistêmicas e regionais que afetam os Estados, tais como a pirataria, e seus impactos nas sociedades destes. Adicionalmente, sob o ponto de vista do Estado como o principal ator das relações internacionais, define-se o estado de Segurança Nacional como a condição garantidora da soberania Estatal, que preserva a integridade territorial, e que permite a realização dos interesses nacionais sem interferência de pressões e ameaças de qualquer natureza (Brasil, 2020).

A partir desse conceito ampliado, é possível interpretar que a segurança deve ser compreendida como um campo de ação estratégica no qual se articulam dimensões políticas, militares, econômicas, tecnológicas e informacionais (Cepik, 2013; Buzan; Hansen, 2009). Nesse sentido, a percepção de ameaças estrutura-se por meio de um processo de securitização, o qual busca trazer temas da agenda política para a agenda de segurança. Evidentemente, tal processo é dinâmico e socialmente construído, alterando-se em decorrência de fatores conjunturais e históricos a nível internacional, regional e nacional (Cardoso, 2020; Buzan; Hansen, 2009).

Com as transformações de caráter sistêmico que emergiram ao final da Guerra Fria e, mais especificamente, com os sinais de esgotamento da ordem internacional liberal centrada nos Estados Unidos e em seus aliados ocidentais (Todd, 2004; Veiga, 2015; Mearsheimer, 2019), percebe-se a emergência de novos pólos internacionais de poder, a exemplo de China, Índia e Rússia. Esses elementos de multipolaridade passam a estimular um movimento contra-hegemônico, cujos eixos regionais podem fazer contraposição aos Estados Unidos (Soares de Lima, 2003).

O atrito entre o eixo de poder em declínio e o eixo de poder emergente provoca tensões internacionais e a competição entre as potências (Visentini, 2019). Em virtude desse movimento, certas regiões do globo, tais como o Atlântico Sul, a África e o Oceano Índico, passam a adquirir nova relevância estratégica e a ser palco dos interesses de potências extrarregionais. Consequentemente, a agenda de segurança e o processo de securitização nesses espaços também é intensificado e sofre transformações, ocorrendo tanto nas políticas internas dos Estados dessas regiões, quanto por meio da coordenação de políticas conjuntas em âmbito regional.

O combate à pirataria<sup>4</sup> surge como desafio importante no século XXI por conta da importância das rotas marítimas para as economias dos países do Atlântico Sul e do Índico, uma vez que significativa parcela do comércio mundial naval passa pelo Golfo de Áden e pelo Canal de Suez (Schmidt, 2018; Cardoso, 2020). Enquanto que as recentes descobertas de grandes reservas de recursos energéticos no Golfo da Guiné, como petróleo offshore, atraem o interesse não só das grandes potências e das empresas transnacionais, como também do crime organizado e da ação de piratas (González, 2018). A insegurança marítima é causa de desestabilização dos regimes políticos dos Estados dessas regiões (Code, 2013), ao mesmo tempo que serve de pretexto para a interferência de potências extrarregionais, o que pode ser fator de maior desestabilização.

A hipótese proposta é a de que, embora o problema da pirataria seja semelhante no Golfo da Guiné e no Golfo de Áden, as respostas

---

1 Considera-se o conceito de pirataria estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982 em Montego Bay, o qual compreende pirataria 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” (United Nations, 1982). Contudo, adota-se este conceito de maneira alargada, conforme ele é entendido a partir da Declaração de Luanda (CGG, 2012), a fim de englobar as ações de pirataria que ocorrem dentro das fronteiras marítimas dos Estados, as quais exigem articulação e cooperação regional entre os atores prejudicados pela pirataria.

institucionais e os mecanismos adotados pelas duas regiões diferem significativamente. No Atlântico Sul, sob a égide da ZOPACAS, prevalece uma abordagem voltada à cooperação regional e à limitação da atuação extrarregional a funções de treinamento e capacitação. Já no Índico, apesar da existência da IORA e de instituições mais consolidadas, a pirataria não é tratada de forma integrada, o que mantém elevada a presença militar estrangeira no Golfo de Áden e resulta em um combate à pirataria fortemente dependente de atores externos. Assim, enquanto o Atlântico Sul busca preservar maior autonomia regional, o Índico tende à militarização por potências extrarregionais.

Dentro da perspectiva brasileira, os documentos de defesa do Brasil identificam a pirataria como uma ameaça à estabilidade e à soberania dos atores sul-atlânticos. A seu turno, observar a pirataria no Golfo de Áden, mesmo estando fora do Entorno Estratégico Brasileiro, mostra-se relevante ao servir como base para que o Brasil possa desenvolver uma política regional no âmbito da ZOPACAS no combate à pirataria. Ademais, a importância do entendimento das relações que se estabelecem nas duas regiões em evidência — Golfo de Áden e Golfo da Guiné —, no âmbito securitário, se justifica pela relevância das relações Sul-Sul que, de certa forma, superam o eixo de subordinação historicamente implementado por países centrais na política internacional.

Metodologicamente, o presente estudo adota uma abordagem qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo, que estabelece que a partir de um problema inicial criam-se hipóteses que deverão ser comprovadas ou falseadas no desenvolvimento da pesquisa. Emprega-se uma revisão analítica de fontes secundárias, tais como livros, artigos e demais produções acadêmicas de estudiosos sobre o continente africano, assim como utiliza-se a análise de documentos e outras fontes primárias — como a Declaração de Yaoundé e o Código de Conduta do Djibuti —, retirados dos sites oficiais dos governos e organizações. Dessa forma, consideram-se os níveis de análise que Pereira e Serpa (2022, p. 11) utilizam junto à abordagem histórico-analítica, sendo eles sistêmico (internacional), regional e doméstico, que sobrepostos formam círculos concêntricos de influência mútua que são fundamentais para a compreensão das dinâmicas fenomenológicas como um todo, que integra um processo sistêmico de longa duração.

## A COOPERAÇÃO SUL-ATLÂNTICA NO COMBATE À PIRATARIA NO GOLFO DA GUINÉ

A região do Atlântico Sul compreende o espaço oceânico situado entre a costa leste da América do Sul e a costa ocidental da África, estendendo-se, de forma ampla, desde a linha Dacar-Natal (ligando o Senegal ao nordeste brasileiro) até as correntes frias do Oceano Antártico, compreendendo o continente africano até a foz do Cabo da Boa Esperança e a América do Sul até a Terra do Fogo, no seu extremo sul. Essa área abrange países sul-americanos como Brasil, Uruguai e Argentina, e os países africanos desde Senegal até a África do Sul, além de incluir arquipélagos estratégicos como Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha.

O Atlântico Sul possui relevância geoestratégica crescente devido à sua posição como eixo de ligação entre os continentes sul-americano e africano, servindo de corredor marítimo vital para o comércio internacional, para o transporte de recursos energéticos e para o deslocamento de frotas navais. A presença de reservas submarinas de petróleo e gás, as rotas de cabos de comunicação e a importância do Atlântico Sul como espaço de projeção de poder – tanto para potências regionais quanto extrarregionais – tornam a região central nos debates sobre segurança marítima, soberania, e cooperação.

Nele inserido, o Golfo da Guiné é uma região marítima localizada na costa ocidental da África, abrangendo aproximadamente do Senegal até Angola, com ênfase especial na área compreendida entre Guiné-Bissau e o sul de Angola. Envolvendo países como Nigéria, Gana, Costa do Marfim, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, República do Congo, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, entre outros. Do ponto de vista geoestratégico, o Golfo da Guiné tem ganhado crescente relevância internacional nas últimas décadas devido à sua rica concentração de recursos naturais, sobretudo petróleo e gás, que o tornam uma das principais zonas de exploração energética offshore do mundo, sendo a maior zona de concentração de recursos petrolíferos africanos (González, 2018). Além disso, o Golfo ocupa uma posição central nas rotas marítimas que ligam o Atlântico Sul, a Europa e o Canal de Suez, sendo vital para o comércio global e para o abastecimento energético de diversos países ocidentais.

Essa combinação de riqueza e vulnerabilidade torna a região

um ponto nevrálgico para disputas por influência, bem como um foco de atenção em temas como segurança marítima, pirataria, tráfico ilícito e cooperação internacional. A principal preocupação recente dos países do Golfo veio a ser o incremento da pirataria no fim dos anos 2000 e início da década de 2010, sendo a Nigéria o país mais afetado (González, 2018). González (2018) aponta que a abordagem dos assaltantes no Golfo da Guiné objetiva apreender os produtos transportados pelos navios alvo, especialmente os petroleiros, diferenciando-se da abordagem costumeira dos ataques a embarcações no Chifre da África, os quais optam pela estratégia de sequestro para obter resgates milionários. No Golfo da Guiné os ataques ocorrem tanto em águas internacionais, quanto costeiras, e ocasionaram um aumento no custo de transporte de bens nesta região por conta da necessidade de contratar caros seguros de importação e exportação.

A fim de preservar sua autonomia decisória e enfrentar os problemas de insegurança marítima na região, as lideranças africanas optaram pelo desenvolvimento de mecanismos de concertação e cooperação política regional alternativos àqueles liderados pelas potências extrarregionais (sobretudo pela França, que detém influência considerável na costa ocidental da África vide o seu passado colonial) (Pereira, 2016; González, 2018). Assim, o tema da segurança marítima passou a ser frequentemente discutido em âmbito regional por meio de organizações e fóruns internacionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) e a Comissão do Golfo da Guiné (CGG). O ponto culminante dos esforços dos Estados do Golfo da Guiné e dessas três instituições foi a Declaração de Yaoundé, formalizado em 2013, que estabeleceu um quadro institucional de cooperação que visa o compartilhamento de informações e a colaboração na investigação e punição de atos ilícitos e de suspeitos, fundando o que viria a ser a Arquitetura de Yaoundé (Code, 2013; Affonso; Valença, 2023).

## **A COMISSÃO DO GOLFO DA GUINÉ E A ARQUITETURA YAOUNDÉ**

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG) é uma organização internacional fundada com o objetivo de promover a cooperação regional entre os Estados costeiros do Golfo da Guiné, especialmente no tocante

à segurança marítima, à gestão sustentável dos recursos marinhos e ao desenvolvimento socioeconômico da região (CGG, 2001). Idealizada em 1999, esta instituição foi finalmente fundada em 2001, momento da assinatura de seu Tratado em Libreville (Gabão)<sup>5</sup>, e contou com o protagonismo e a liderança nigeriana, país que recuperava um discurso autonomista com o presidente Olusegun Obasanjo (1999-2007) e projetava sua influência no continente africano (Pereira, 2016). Passados cinco anos da assinatura de seu tratado de fundação, a CGG entrou em vigor em 2006 e começou a operar em 2007, tendo sua sede em Angola, país que se dispôs a construir as instalações em Luanda e a financiar o funcionamento da organização pelo período de um ano (Gaspar, 2017; Almeida; Bernardino, 2013).

Apesar da criação formal do Secretariado Executivo da CGG, seu funcionamento efetivo enfrentou entraves significativos, decorrentes tanto do limitado engajamento de alguns Estados-membros quanto da ausência de proatividade e inovação por parte do próprio Secretariado (Veríssimo, 2014). A atuação fragmentada dos países da região — marcada por uma postura frequentemente indiferente diante da CGG, ainda que dissimulada por discursos diplomáticos — reflete uma lógica de atuação fortemente ancorada em interesses nacionais em detrimento da concertação regional. Essa dinâmica só foi parcialmente revertida quando se realizou, entre os dias 27 e 29 de novembro de 2012, a Conferência de Luanda sobre Paz e Segurança no Golfo da Guiné, promovendo maior visibilidade e articulação em torno da agenda regional (Veríssimo, 2014).

A Conferência de Luanda contou com a presença da maioria dos Estados-membros da Comissão do Golfo da Guiné (CGG), com exceção dos Camarões, e abrangeu uma ampla discussão sobre a segurança marítima da região. O encontro resultou na adoção da Declaração de Luanda sobre Paz e Segurança na Região do Golfo da Guiné, a qual definiu um conceito de segurança para a região:

percepção de ausência de ameaça militar, pressão, coerção política ou outra contra a região ou algum dos Estados dela integrantes, e que possa pôr em causa a vida dos seus cidadãos, os valores culturais da comunidade, assim como o seu desenvolvimento

---

2 O tratado foi assinado por Angola, Gabão, Guiné Equatorial, Congo, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Posteriormente, Camarões e República Democrática do Congo aderiram à organização em 2008 e Gana requisitou adesão em 2013.

sustentado e a capacidade da região se promover como ator internacional (CGG, 2012).

Ademais, percebeu-se a necessidade de rever o conceito de pirataria estabelecido na Convenção de Montego Bay (1982), pois este implica foco exclusivo nas ameaças em alto mar, quando a principal incidência de pirataria no Golfo da Guiné ocorre nas águas territoriais dos países costeiros. Logo, na Conferência de Luanda, os países da região buscaram implementar uma estratégia de longo prazo para enfrentar a insegurança tanto em mar, quanto em terra, sob uma perspectiva holística e integrada, abordando a questão dos ataques piratas em águas nacionais (Veríssimo, 2014). Dessa forma, identificou-se a necessidade de “promover um quadro legal internacional contra a compra de petróleo bruto roubado e desenvolver legislação nacional que garanta a responsabilização criminal dos responsáveis por esses atos ilegais” (CGG, 2012).

Na esteira da Conferência de Luanda, ocorreu em 2013 a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da África Ocidental, da África Central e da Comissão do Golfo da Guiné, em Camarões. Nesta oportunidade, foi firmada a Declaração de Yaoundé, a qual constitui marco importante da cooperação regional para a implementação de uma estratégia comum de segurança marítima no Golfo da Guiné (Pereira, 2016; Code, 2013). Fruto dessa declaração, a Arquitetura de Yaoundé vigora até hoje e estabelece mecanismos regionais de monitoramento e compartilhamento de informações, como o Centro Inter-regional de Coordenação (ICC), cuja sede localiza-se em Yaoundé e representa os esforços de cooperação das três organizações da região, a CGG, a CEEAC e a CEDEAO, para o combate à pirataria e à insegurança marítima (Gaspar, 2017).

Além disso, foram fundados a partir da Arquitetura de Yaoundé dois centros regionais de segurança marítima em 2014, subordinados ao ICC e cada qual sob tutela das duas organizações regionais mais robustas do Golfo da Guiné: o Centro Regional de Segurança Marítima na África Central (CRESMAC) pela CEEAC, sediado em Pointe-Noire (República do Congo); e o Centro Regional de Segurança Marítima na África Ocidental (CRESMAO) pela CEDEAO, com sede em Abidjan (Costa do Marfim).

A pirataria no Golfo da Guiné representa uma ameaça que impacta, de maneira direta ou indireta, tanto os atores locais quanto os interesses de demais atores internacionais, o que tem motivado o envolvimento de Estados e organizações na região. Nesse contexto, a cooperação entre os Estados da Região, sujeitos diretamente à pirataria, desponta como uma

estratégia potencialmente eficaz para enfrentar os desafios de segurança marítima. No entanto, para que essa cooperação produza efeitos de longo prazo, compreende-se a necessidade de arranjos institucionais autônomos para a região, visando um projeto de desenvolvimento e cooperação entre os Estados africanos do Golfo da Guiné. Isso implica na importância das iniciativas elaboradas conjuntamente entre CGG, CEEAC e CEDEAO para solucionar os problemas de insegurança marítima na região do Atlântico Sul, particularmente na costa ocidental africana, evitando a interferência de potências globais que almejam garantir o controle dessa zona produtora de petróleo e gás natural (Pereira, 2016).

### **A INSERÇÃO DA PIRATARIA NA AGENDA DA ZOPACAS: A CONJUNÇÃO ENTRE A MATURIDADE INSTITUCIONAL E UM PROBLEMA LATENTE**

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi instituída em 1986 por meio da resolução 41/11 de 27 de outubro de 1986 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (United Nations, 1986). Sua articulação se deu em um cenário internacional incerto e regional instável. Mais que isso, a proposta de declarar o Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação se constitui como uma declaração da disposição dos países limítrofes de se manterem independentes da tutela de qualquer ator extrarregional, uma expressão do terceiro- mundismo não alinhado (Penha, 2011; Barbosa, 2015).

As propostas de organização dos atores sul-atlânticos em um fórum não era uma novidade. Apesar de ser considerada uma zona sob influência ocidental no período da bipolaridade, havia um interesse em formalizar essa aliança, mas permaneceu na retórica (Coutau-Bégarie, 1985). No entanto, o fim da *détente* resultou na intensificação da competição bipolar e, com isso, no aumento da importância estratégica do Atlântico Sul, o que levou à retomada dos debates para a criação de um tratado militar regional nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que contava com apoio de Chile, da África do Sul sob o regime do *apartheid* e inicialmente da Argentina, que viria a mudar de posição (Penha, 2011). Nesse cenário, em contraposição à proposta de militarização da região, havia a proposta da ZOPACAS, cujos principais defensores foram Brasil e Nigéria, que acreditavam na importância de uma organização exclusivamente regional e na qual os assuntos securitários

fossem debatidos em conjunto com propostas de desenvolvimento (Ogwu, 1982; Coutinho, 2016).

Dessa forma, a postura contrária à participação extrarregional no fórum, aliada à defesa do mesmo como instrumento do desenvolvimento econômico e comercial caracterizou a proposição da ZOPACAS (Pereira, 2013). Mais que isto, para o Brasil não fazia sentido um tratado regional sem a presença de Angola e Nigéria, importantes parceiros econômicos e políticos do Brasil, cujo objetivo de aproximar-se do continente africano seguia em implementação, e que não estariam presentes em outros arranjos (Pereira, 2016). A Guerra das Malvinas (1982) representou um revés definitivo para a proposta militarista, que foi abandonada e mal vista pelos países da América do Sul, e trouxe o apoio argentino para a proposta da ZOPACAS (Penha, 2011; Kornegay, 2013). Enquanto isso, a África Austral seguia desestabilizada como cenário “quente” da Guerra Fria, sendo a África do Sul o principal fator de instabilidade regional. A aquisição de armamento nuclear por Pretória aprofundou os tensionamentos e gerou protestos.

A criação da ZOPACAS, capitaneada pelo Brasil, culminou em sua primeira reunião em 1988 no Rio de Janeiro, contando com a adesão de todos os Estados limítrofes, com exceção da África do Sul e da Namíbia, que permanecia ocupada pelos sul-africanos (Pereira, 2016). A questão da pirataria não se constituía à época como uma preocupação para os membros desse fórum, havendo questões mais urgentes a serem tratadas. É interessante observar que durante muito tempo a ZOPACAS não tratou explicitamente de segurança e de defesa. O que parece é que havia certo constrangimento em abordar esses assuntos explicitamente em um contexto em que o fórum emergia justamente como oposição a um projeto militarista. O amadurecimento do fórum e os desdobramentos internacionais levam gradativamente à superação dessa percepção e a inclusão dessas pautas na agenda da organização sem, no entanto, desvirtuar-se em um acordo militar, tendo clara a compreensão de que a paz e a cooperação não podem ser logradas sem a garantia da segurança e defesa.

Os encontros do Rio de Janeiro (1988), Abuja (1990) e Brasília (1994) resultaram em declarações finais que esclarecem os focos de discussão do fórum naquele momento. Dentre as demandas estava a estabilização da África Austral — a partir do desmantelamento do programa nuclear sul-africano e do próprio regime do apartheid e de sua ocupação ilegal

da Namíbia, o fim da ingerência externa na Guerra Civil Angolana e o direcionamento para a paz —, a condenação da ocupação britânica das Ilhas Malvinas e a defesa dos direitos soberanos da Argentina sobre aquele território, a necessidade de incremento das relações econômico-comerciais, culturais, políticas e de cooperação técnica entre os países-membros, assim como a proteção do meio ambiente e dos recursos marítimos, o rechaço à extração ilegal de recursos oceanicos (pesqueiros principalmente) e o respeito ao regime de Montego Bay (United Nations, 1988; 1990; 1994).

Nas conferências de Somerset West (1996) e Buenos Aires (1998) boa parte dos problemas em relação à estabilização da África Austral já haviam sido resolvidos ou estavam em vias de resolução, assim como África do Sul e Namíbia já estavam devidamente integradas à Zona. Dessa forma, foi possível avançar na agenda. A defesa pelo respeito à soberania do espaço sul-atlântico como uma zona de paz, cooperação e, principalmente, desnuclearizada por parte das potências externas, assim como a denúncia da presença britânica, continuaram sendo abordadas. Abordou-se ainda questões relativas ao descarte irregular de matéria radioativa no oceano. Para além disso, foram inseridos tópicos de condenação de rupturas institucionais nos Estados-membros e a preocupação (que resultou em declarações específicas) com o incremento das relações comerciais (muito tímidas) e do combate à pesca ilegal e ao tráfico de drogas no Atlântico Sul (United Nations, 1996; 1998).

O começo dos anos 2000 foi acompanhado por uma série de mudanças no Sistema Internacional que já se processava desde o final da Guerra Fria (Wallerstein, 2004; Vizentini, 2005; Todd, 2004; Mearsheimer, 2019). Apesar de ter permanecido inoperante por quase uma década, a ZOPACAS foi “revitalizada” em 2007 com a realização de um novo encontro em Luanda (Coutinho, 2016). Ainda que a declaração final deste encontro tenha apresentado uma mudança expressiva no tom adotado em relação a uma série de demandas tradicionais como a defesa da soberania argentina sobre as Malvinas (matéria que não convém aprofundar neste estudo) podemos encontrar mérito nela por ter sido a primeira declaração a abordar a questão da pirataria. A declaração reconhece a importância da Comissão do Golfo da Guiné, que havia sido criada após a última reunião da ZOPACAS, e expressa a importância do combate à pirataria na seção que se refere ao crime organizado. Esse fato se mostra relevante pois enquanto inexistia uma seção sobre defesa, a abordagem acerca da paz e da segurança no documento se restringe basicamente às operações

de manutenção da paz, relegando a pirataria ao escopo de discussão sobre crime organizado (United Nations, 2007).

No encontro seguinte, que ocorreu em Montevidéu (2013), há um outro avanço significativo na agenda da ZOPACAS que é a inserção da importância das discussões sobre defesa no âmbito do fórum. A pirataria no Golfo da Guiné é destacada como um fenômeno que deve ser combatido, incentivando a ação multilateral para a resolução desse problema que não é apenas local, mas regional. Assim, a pirataria segue sendo abordada como sendo um fenômeno ligado intrinsecamente ao crime organizado, apesar disso se reconhece o impacto negativo causado sobre a segurança sul-atlântica. No tópico específico sobre paz e segurança predomina o foco na manutenção da paz (United Nations, 2013).

A última reunião da ZOPACAS ocorreu em Mindelo, no ano de 2023, e trouxe mais alguns avanços em relação à abordagem sobre a pirataria no âmbito da Zona. O primeiro ponto a ser destacado é a inclusão do conceito de biopirataria, que tem suas particularidades em relação ao conceito de pirataria mas representa um importante avanço em relação ao uso comercial indevido dos recursos naturais e intelectuais, demonstrando uma preocupação com esse tópico. Neste documento a pirataria segue sendo considerado um assunto na alçada dos “crimes transnacionais”, mas passa a ser abordada de maneira mais abrangente como um problema com impactos na segurança e defesa da região (Declaração de Mindelo, 2023).

Assim, ao abordar o tópico de paz e segurança, a declaração destaca a importância da Arquitetura de Yaoundé para o combate aos crimes marítimos, em especial à pirataria. Nesse quadro, reforça a necessidade de atenção direcionada ao Golfo da Guiné, principal ponto dos ataques piratas devido ao intenso fluxo de embarcações (acesso ao interior do continente por meio dos rios Volta, Congo e Níger) e plataformas petrolíferas. Em relação à defesa, há o reconhecimento de que a pirataria causa impactos à estabilidade da região e carece de ações de combate, apontando a importância da Arquitetura de Yaoundé e do exercício GUINEX — exercício naval promovido pela Marinha Brasileira com países do Golfo da Guiné ou com presença nesse espaço —, considerados mecanismos relevantes no combate às “atividades ilícitas” (Declaração de Mindelo, 2023).

Percebe-se, portanto, que a pirataria passa a ser discutida no âmbito da ZOPACAS conforme uma conjunção entre o desenvolvimento institucional e o aumento do incômodo causado pela ação pirata. Assim,

pode-se observar que a discussão sobre pirataria é abordada principalmente como um crime transnacional que deve ser combatido. Apesar dessa noção, a Zona vai reconhecendo consecutivamente os impactos dessa ação no âmbito securitário (2013) e na importância das ações de defesa na região afetada pela pirataria (2023). Dessa observação podemos inferir que a identificação de problemas securitários e com impactos na defesa, como a pirataria, tem mais espaço para ser abordado conforme o fórum reconhece que a garantia da paz e da cooperação está intrinsecamente relacionada com a segurança e a defesa.

No entanto, essa percepção se aguça ao entender que abordar tópicos sobre segurança e defesa não deslegitimaria o fórum, que se originou como contraponto a um pacto militar regional. Com isso, parece haver o entendimento de que cooperação em segurança e defesa não significa a constituição de um pacto militar, mas sim um campo fundamental para a consecução dos objetivos de paz e desenvolvimento da Zona. Assim, esse “amadurecimento” gradual da visão institucional sobre a abordagem de tópicos relacionados à segurança e defesa, em conjunto com o aumento das ocorrências de pirataria no espaço do Golfo da Guiné, leva à necessidade e à possibilidade de discussão e cooperação no âmbito da Zona sobre esse tema.

## **COMBATE À PIRATARIA NO GOLFO DE ÁDEN: RESPOSTAS LOCAIS E REGIONAIS**

Historicamente, a região do Chifre da África lida com a questão da pirataria nos mares do seu entorno. Devido à sua localização no cruzamento entre o Mar Vermelho, o Golfo de Áden e o Oceano Índico, é uma das rotas marítimas mais importantes do mundo. Contudo, essa mesma localização também tornou a região um ponto de alta incidência de pirataria, especialmente ao longo das costas da Somália, fortemente condicionada pela fragilização dos Estados da região no final da Guerra Fria e pelo processo de securitização decorrente da Guerra ao Terror. O problema dos ataques a navios na costa do Chifre da África vem sendo observado há duas décadas, tendo emergido em grande parte do colapso da lei e da ordem na Somália após 1991. Nos anos 2000 e início da década de 2010, a pirataria na região atingiu níveis alarmantes, gerando preocupações globais devido às implicações econômicas e de segurança tanto para os países da região quanto para as potências que utilizam da

rota para o comércio (Cardoso, 2020; Schöttli, 2015).

Essa pirataria é impulsionada por fatores estruturais, como instabilidade política, pobreza extrema e falta de oportunidades econômicas, particularmente na Somália, que enfrenta décadas de conflitos internos e que é fonte das ameaças à navegação pelo estreito de Bab al-Mandeb e suas proximidades (Gaas, 2019; Cardoso, 2020). Grupos armados, muitas vezes organizados em redes sofisticadas, têm como alvo navios de carga, petroleiros e embarcações de pesca, sequestrando tripulações e exigindo resgates milionários. Além dessa ação dos grupos armados, o tráfico de drogas, armas e pessoas, o despejo de resíduos tóxicos nas águas e costas somalis e a pesca ilegal são outras atividades que causam prejuízos ao comércio global, já que uma parte significativa do comércio marítimo mundial transita pelas águas próximas ao Chifre (Schöttli, 2015).

Dados do Maritime Global Security mostram como a densidade de tráfego de navios é alta na região: cerca de 240 navios estão presentes na área, sendo aproximadamente 130 navegadores de águas internacionais e o restante de águas territoriais. Ainda, cerca de 120 navios passam pelo estreito de Bab el-Mandeb semanalmente, rota mais rápida e viável do que contornar o Cabo da Boa Esperança no sul da África do Sul. No que tange aos dados da pirataria, em 2011 houve mais de 200 ataques contra navios comerciais, com 28 sequestros bem-sucedidos e mais de 600 marinheiros capturados para resgate. Mais recentemente a pirataria somali executou ataques a navios mercantes, alguns dos quais a grandes distâncias da costa, entre novembro de 2023 e novembro de 2024, por exemplo, ocorreram 43 ataques contra embarcações de pesca e navios comerciais, dos quais 19 foram sequestros bem-sucedidos (Maritime Global Security, 2025).

Em complemento, estima-se que em 2018 6,2 milhões de barris por dia de petróleo bruto e condensado e produtos petrolíferos refinados fluíram pelo Estreito de Bab el-Mandeb em direção à Europa, Estados Unidos e Ásia. No total, aproximadamente 9% do comércio marítimo de petróleo passou pelo Estreito e, por consequência, pelo Golfo de Áden, em 2017. Esse Estreito também é crucial para o comércio internacional, já que mais de 50 milhões de toneladas de produtos agrícolas passam por ele anualmente. Ainda, o Canal de Suez — que conecta o Mar Mediterrâneo ao Mar Vermelho — transporta cerca de 12% do comércio mundial, ou 30% de todo o tráfego de contêineres, e mais de US\$ 1 trilhão em commodities anualmente (Mosly, 2023).

Um dos principais motivos do porquê a pirataria na região ser algo rentável para os praticantes diz respeito ao valor que esses cobram para que as embarcações sequestradas sejam liberadas. Valores multimilionários são pagos para libertação de navios sequestrados, principalmente os grandes navios petroleiros: um exemplo é o *Sirius Star*, de propriedade saudita, que foi capturado em novembro de 2008 e supostamente liberado em janeiro de 2009 após o pagamento de US\$ 3 milhões. Nesse sentido, as seguradoras internacionais se mostraram dispostas a pagar esses resgates multimilionários pela liberação de navios individuais (Schöttli, 2015).

Esse cenário no Chifre da África incentivou a mobilização de uma coalizão internacional para proteger as rotas marítimas estratégicas. Diversos países, incluindo Estados Unidos, China, França e Índia, enviaram forças navais para patrulhar a região, desenvolvendo operações de escolta e medidas de vigilância reforçadas. Essas operações têm o objetivo de proteger os navios e dissuadir os ataques, além de coordenar missões de escolta em pontos críticos, como no Golfo de Áden (Melvin, 2019). Essa resposta internacional depende do estabelecimento de bases navais posicionadas na região do Chifre, muitas das quais estão concentradas no Djibuti. Styan (2013) aponta que com a expansão da base do AFRICOM (Comando dos Estados Unidos para a África), a reconfiguração da presença militar da França e o estabelecimento de instalações militares japonesas e outras, o Djibuti se tornou um laboratório marítimo e militar internacional onde novas formas de cooperação estão sendo desenvolvidas. Estas instalações militares, então, permitem que países como China, França, Estados Unidos e Japão mantenham presença constante e reabasteçam suas frotas, garantindo as operações contínuas contra piratas e o estabelecimento de sua influência na região.

Em vista disso, em 2009 a Organização Marítima Internacional (IMO), promoveu uma Cúpula para discutir a questão da pirataria e dos assaltos à mão armada contra navios no Golfo do Áden e no Oceano Índico, em que estiveram presentes representantes para além dos países do Chifre.

Como resultado, foi adotado o Código de Conduta de Djibuti, que visava mitigar a pirataria e o roubo de navios que trafegam pela região, por meio da troca de informações entre as marinhas ali presentes, do treinamento regional para aplicação da lei marítima anti-pirataria e da cooperação em capacidade regional de combate (Djibouti Code of Conduct, 2019). Os esforços internacionais se mostram frutíferos na região,

apesar de se ter muito ainda a fazer. Os números de ataques e sequestros piratas caíram durante a década de 2010, um desenvolvimento que pode ser atribuído à intensificação das patrulhas navais internacionais nesta área (Schöttli, 2015).

Nesse cenário, os Estados Unidos, por exemplo, mantém sua base militar no Djibuti, Camp Lemonnier, que representa um marco significativo na estratégia de segurança global americana e na sua presença no continente africano. A base abriga a Combined Joint Task Force – Horn of Africa, que coordena operações de contraterrorismo, segurança marítima e suporte logístico na região. Sob iniciativas como a Operation Enduring Freedom - Horn of Africa, os EUA têm conduzido patrulhas marítimas, operações aéreas e terrestres, e fornecido treinamento às forças de segurança locais. Nesse sentido, a base serve como um hub para o deslocamento de tropas e recursos, abrigando forças especiais e operando em coordenação com instalações semi-permanentes em países como Quênia e Somália (Cardoso, 2020; Melvin, 2019).

Entretanto, essa articulação internacional possui alguns dilemas ao enfrentar a pirataria no Golfo de Áden. Tem-se uma dificuldade de se fazer a distinção entre os “piratas” e pescadores da região, uma vez que os últimos frequentemente se armam para autoproteção; assim, as forças navais que operam na região desenvolveram espécies de armadilhas para fazer essa diferenciação, apoiados por drones e aeronaves. Além disso, existe uma incerteza sobre o que fazer com os piratas que são capturados: mesmo que exista jurisdição internacional que pode ser aplicável por qualquer Estado, essas sentenças se dão de maneiras desiguais — mesmo que o crime seja semelhante — quando processados e condenados em diferentes países (Schöttli, 2015).

Em vista disso, tem-se uma preocupação sobre a escalada de ações violentas na região do Golfo de Áden e do Chifre da África, envolvendo os piratas, marinheiros, reféns e as patrulhas internacionais, deixando a região conhecida como “águas perigosas”. Embora diversas marinhas envolvidas em operações de combate à pirataria no local tenham se mostrado relutantes em colocar a vida de civis em risco, há indícios de que abordagens mais violentas estão sendo cada vez mais aplicadas, resultando em combates com armas e mortes. Sendo assim, para superar o desafio da pirataria na região da costa do Chifre Africano, é preciso ir na raiz do problema, que se encontra na parte terrestre: a grave instabilidade político-social da Somália. O enfrentamento apenas com as patrulhas

internacionais não é o suficiente para resolver uma questão que tem fundamento interno nos países do Chifre (Schöttli, 2015).

Os países que estão diretamente ligados ao problema da pirataria no Golfo de Áden, isto é, que possuem seus territórios ao lado, também colocam esforços para diluir essa problemática principalmente por meio das organizações internacionais. A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), organização internacional que comporta os países do Chifre da África, possui um comitê de segurança marítima que tem como um dos objetivos a operacionalização de protocolos internacionais para combater a pirataria de pescado e o despejo de produtos químicos nos mares adjacentes aos territórios dos seus Estados-membros. O IGAD Security Sector Program (ISSP) publicou em 2021 um relatório que indica que o principal fator para o fracasso dos ataques na última década tem sido a porcentagem significativa de embarcações maiores aderindo às Melhores Práticas Marítimas, que dizem respeito ao combate à pirataria e às ameaças securitárias (ISSP, 2021).

Esse comitê está empenhado com a questão da pirataria na região e na segurança marítima como um todo, uma vez que produz relatório que não mostram práticas de combate, mas também publica os resultados das ações por cada país membro, bem como os próximos passos a serem tomados a partir dos resultados, como consta no extenso documento de avaliação final de impacto das intervenções do ISSP publicado em 2022 (ISSP, 2022). Ademais, a IGAD está envolvida com os esforços de estabilização político-social da Somália, um de seus países-membros, que se mostra como fonte fundamental da ascensão das atividades de pirataria no Golfo de Áden.

Por outro lado, os países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) possuem interesses em acabar com a pirataria no Golfo de Áden, uma vez que são grandes produtores de petróleo e lhes importa a estabilidade da região para o transporte da mercadoria. Entretanto, o CCG não conseguiu formular políticas e iniciativas unificadas entre seus Estados-membros para acabar com a pirataria, iniciativas para estabelecer uma marinha árabe antipirataria conjunta fracassaram e, o que se é feito, são iniciativas particulares dos membros. Assim, as respostas desses países são mais limitadas em comparação aos países da IGAD: Catar e os Emirados Árabes Unidos contribuíram com recursos para as ações internacionais lideradas pela ONU, e Bahrein e Arábia Saudita

participaram das operações antipirataria das ações dos Estados Unidos (Elmi; Mohammed, 2016).

## AS DISCUSSÕES SOBRE PIRATARIA NO ÂMBITO DA IORA: POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO

A Indian Ocean Rim Association (IORA) surge a partir da iniciativa sul-africana de criar laços mais próximos com os vizinhos da região do Índico, principalmente com a Índia, que havia feito severa oposição ao recém desmantelado regime segregacionista e era uma liderança importante no Movimento dos Países Não-Alinhados. Apesar de fundada em 1997, o ano de 1995 foi fundamental para o multilateralismo índico, tendo ocorrido uma série de eventos que culminaram na fundação da organização (Roy-Chaudhury, 1977). Em janeiro de 1995, em visita à Índia, Nelson Mandela defende a criação de um bloco de cooperação na região do Índico, com foco na cooperação sócio-econômica e outros esforços em relação à paz, o que foi visto com entusiasmo por atores como Índia e Austrália. Em março do mesmo ano, sete<sup>6</sup> países se reuniram nas Ilhas Maurício naquilo que nomearam como Indian Ocean Rim Initiative (IORI), reunindo-se novamente em junho, desta vez na Austrália para o International Forum for the Indian Ocean Region (IFIOR), que contou com a presença de 22 países (Ogutu, 2021).

Finalmente, em 1997 é fundada a Indian Ocean Rim–Association for Regional Cooperation (IOR–ARC), com sede nas Ilhas Maurício, que em 2014 atualizou seu estatuto e começou a ser conhecida como a IORA. Diferentemente da ZOPACAS, apresentada na seção anterior, a IORA é formalmente uma organização internacional com estruturas institucionais bem definidas, o que garante independência de ação (com regras claras de periodicidade dos encontros), continuidade das ações a longo prazo e foco nos objetivos definidos pelos países-membros. Apesar dessa estrutura institucional sólida, não congrega em seu quadro todos os atores regionais, como Paquistão, Mianmar, Djibuti e os países banhados pelo Golfo Pérsico e Mar Vermelho (Waidyatilake, 2017). Conta com a participação de um ator extrarregional, a França, como membro pleno e tem um mecanismo de diálogo que inclui outros doze parceiros de fora da região ou adjacências (IORA, 2025). Cabe destacar ainda que, apesar das

---

3 Estiveram presentes África do Sul, Austrália, Ilhas Maurício, Índia, Omã, Quênia e Singapura.

diferenças, o Oceano Índico também é formalmente reconhecido como uma zona de paz (United Nations, 1971).

A organização nasce, então, com foco no desenvolvimento do intercâmbio econômico entre os países-membros, reconhecendo a importância do Oceano Índico como um espaço de conexão entre África, Ásia e Oceania (Ogutu, 2021). Além disso, a cooperação entre seus membros em diversas áreas é incentivada, visando o desenvolvimento regional de maneira abrangente e a construção de um espaço dinâmico. Para melhor direcionar esses esforços, em março de 2017 é firmado a Jakarta Concord: Promoting a Peaceful, Stable and Prosperous Indian Ocean Region (IORA, 2017), cujo objetivo era definir as áreas prioritárias de ação da organização, contando ao todo nove focos para a IORA, sendo um deles a promoção da proteção e segurança marítima.

De acordo com o documento, os meios para a promoção da segurança marítima estariam calcados no compartilhamento de informações, meios, a garantia de liberdade de navegação seguindo o estabelecido em Montego Bay e o reforço da cooperação regional para o combate de crimes transfronteiriços. A relação entre pirataria e outros ilícitos, como tráfico de drogas e armas e a pesca ilegal, é bastante clara. Assim, a organização estabelece uma relação indissociável entre a garantia da paz, estabilidade e prosperidade na área com a manutenção da proteção e segurança, incitando os países-membros a reforçarem o diálogo e as ações bilaterais nesse campo (IORA, 2017, p. 2).

Outro documento importante, anterior à Concordata, é a IORA Maritime Cooperation Declaration, assinada em 2015, que aponta a necessidade de combate a uma série de crimes marítimos, dentre eles a pirataria e o respeito ao direito internacional. Para isso, há o compromisso de desenvolver uma estrutura de intercâmbio de boas práticas, acordos e iniciativas no âmbito da segurança marítima, reforçando o papel da IORA como uma plataforma de diálogo e negociação pacífica sobre temas relacionados ao mar. A declaração ressalta ainda a importância de assegurar o movimento seguro, confiável e contínuo de pessoas, bens, recursos e energia em toda a região, sendo isso pré-requisito para a consecução dos demais objetivos de cooperação da organização. Para isso, propõe-se o fortalecimento da cooperação com organizações internacionais e regionais, como as Nações Unidas, o Simpósio Naval do Oceano Índico, a Reunião de Chefes das Guardas Costeiras da Ásia, a Comissão do Oceano Índico e, com maior destaque para a pirataria no Golfo de Áden, o Código

de Conduta de Djibuti (IORA, 2015). Apesar da importância destacada nos documentos, Wagner (2016) aponta que as ações práticas adotadas no âmbito da organização inexistem, ficando a cargo de outras organizações regionais ou de parcerias com outros países como a Operation Atalanta da União Europeia (UE), com mandato da ONU, e a Combined Task Force 151 que é outra missão naval multinacional voltada para operações de combate à pirataria no Golfo de Áden e atua em conjunto com a Atalanta.

Essa ação internacional no Golfo de Áden, assim como outras iniciativas de combate à pirataria no Sudeste Asiático que não estariam no âmbito da IORA, levam o autor a contestar a viabilidade da ação da organização no combate à pirataria, afirmando que a ausência de identidade comum entre os membros se constitui como um verdadeiro impasse. No entanto, observa-se que a política não é feita por identidades, e sim por interesses comuns, como podemos ver em uma série de instituições como a ONU e a União Europeia. Infelizmente a questão da ausência de “identidade” comum sempre é utilizada para constatar o “fracasso” das organizações do terceiro mundo, sem levar em conta que a relação de confiança gerada no seio dessas instituições leva ao desenvolvimento gradual de mecanismos bilaterais e multilaterais de atuação. Assim, o que parece faltar à IORA é uma liderança clara, que proponha medidas mais assertivas no combate à pirataria. Com isso, podemos entender que, apesar de não ter medidas concretas de combate à pirataria, a IORA dispõe de uma estrutura institucional robusta, o que pode ser aproveitado para aprofundar as ações nesse sentido, tendo a inserção da segurança marítima como tópico prioritário da IORA vinte anos após sua fundação se mostrado como um avanço importante.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com as transformações que estão ocorrendo no Sistema Internacional a partir do declínio do Ocidente e da sua ordem liberal, os espaços do Terceiro Mundo — como o Atlântico Sul, a África e o Índico — se mostram cada vez mais relevantes na política internacional. Nesse sentido, a estabilização frente às ações de pirataria no Golfo de Áden e no Golfo da Guiné são de interesse não só dos países que estão adjacentes à essas regiões, mas também de potências extra-regionais, seja do continente africano ou não. Em Áden, sua importância se dá principalmente pela localização estratégica que dá passagem para o Mar Vermelho e o Canal

de Suez. A seu turno, o Golfo da Guiné ganhou importância nos últimos anos por importantes descobertas de significativas jazidas de petróleo offshore, assim como outros recursos naturais.

Diante do exposto, é possível verificar que a pirataria é uma questão de grande impacto global no mundo de hoje, uma vez que diz respeito à política e ao comércio internacional. Assim, para se fazer algumas considerações finais, é necessário voltar-se para a pergunta de pesquisa feita no início deste artigo: de que forma os Estados e as organizações regionais do Golfo de Áden e do Golfo da Guiné incorporam o fenômeno da pirataria em suas agendas e quais os mecanismos empregados para o combate a esse fenômeno? Ou seja, como esses atores se articulam em torno do tema da pirataria, considerando os níveis internacional, regional e nacional, e desenvolvem os mecanismos para lidar com este problema que afeta ambas as regiões.

Levando em consideração o estabelecido na Política Nacional de Defesa, a segurança nacional garante a soberania estatal, permitindo a concretização dos interesses nacionais, seja no âmbito doméstico ou na sua política externa. Portanto, é crucial que os Estados inseridos nesses dois golfos prezem por sua segurança nacional, a fim de combater a pirataria. Uma das formas de fortalecer a segurança marítima nessas regiões é o desenvolvimento de mecanismos de cooperação regional multilateral, que visem esforços comuns de combate à pirataria e outros elementos que podem desestabilizar a região.

No Golfo da Guiné, localizado em um espaço de ligação entre a África e a América do Sul, tem-se a Comissão do Golfo da Guiné e a Arquitetura de Yaoundé, marcos fundamentais para a cooperação multilateral e a implementação de uma agenda comum que vise garantir a segurança marítima local. Ademais, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul também é um marco importante para a discussão sobre a segurança regional e o combate à pirataria na região do Golfo da Guiné. Apesar de logo na sua criação, na década de 1990, a pirataria não ser um aspecto central da organização, as mudanças sistêmicas juntamente com o aumento das ações piratas nesse espaço e a “reativação” dela em 2007 colocou-se como importante o debate da pirataria, mesmo que na seção de crime organizado e não de segurança propriamente dito. O estabelecimento do conceito de biopirataria no âmbito da organização também reforça a importância do tema para os Estados-membros.

No que tange ao Golfo de Áden, a pirataria é intensificada

principalmente com a fragilização do Estado somali, em que, a partir disso, formou-se uma coalizão internacional para estabelecer a ordem na região, principalmente em função da importância que a região tem para o comércio internacional. Também, as bases militares estabelecidas no Djibuti, país geoestrategicamente localizado no Golfo de Áden, reforçam a importância internacional que a região tem para as potências globais, bem como a estabilização desta, uma vez que a justificativa geralmente utilizada pelos países que ali se hospedam é o de combate à pirataria. Em relação aos mecanismos de cooperação multilateral, tem-se o Código de Conduta do Djibuti, que foi criado diretamente para conter as ações piratas na região de Áden, e que se mostra frutífero. Além disso, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, organização regional do Chifre da África, também criou esferas de discussão sobre a mitigação da pirataria.

Ademais, organizações de outras regiões, para além de Áden, também fazem esforços em direção às discussões antipirataria. São os casos do Conselho de Cooperação do Golfo, organização que comporta países mais a oeste da região de Áden, mas que são grandes produtores de petróleo e, por isso, a eles importa a estabilidade da região, principalmente por conta do traslado dos barris. Ainda, a Indian Ocean Rim Association promove a ação conjunta dos países-membros para conter os crimes ilícitos. Essa organização tem um aspecto interessante que é o de cooperação com outras organizações internacionais e regionais que combatem a pirataria (como as citadas, por exemplo), uma vez que sua ação sozinha seria insuficiente, apesar de possuir estrutura concreta.

Percebe-se, diante do exposto, que embora o contexto da pirataria no Golfo de Áden e no Golfo da Guiné seja distinto, ambos os casos revelam como o valor estratégico das regiões mobilizam respostas coordenadas. Em Áden, com forte presença militar estrangeira e cooperação ampla, o combate da pirataria se internacionalizou. Já em Guiné, a reação se estruturou sobretudo por meio de iniciativas regionais, refletindo uma lógica de responsabilização local diante de ameaças à segurança marítima. Em comum, tem-se a crescente importância dessas zonas para o equilíbrio político-econômico global e a necessidade de articulações multilaterais para lidar com ameaças transnacionais.

Por fim, o Fórum Índia, Brasil, África do Sul (IBAS/G-3) foi oficializado em Brasília, no ano de 2003, resultando na Declaração de Brasília, abrangendo uma série de objetivos a serem contemplados nas

discussões do fórum. Visentini, Cepik e Pereira (2010) afirmam que o fórum representa uma busca pela construção de um entorno regional seguro e estável no sul de cada um dos continentes e uma possibilidade de articulação entre os seus espaços regionais, por meio da articulação entre as principais potências locais. Observa-se que ambas as regiões (do Atlântico Sul e do Índico) perderam valor estratégico com a abertura do Canal de Suez, no entanto o aumento da cooperação Sul-Sul e dos fluxos comerciais entre Ásia, África e América do Sul retomam a importância dessas regiões, conectando-as através do indo-atlântico. Assim, a garantia de uma integração entre o Atlântico Sul e Índico é cada vez mais viável, o que torna necessário a não militarização desses espaços por atores extrarregionais, a manutenção da estabilidade e a garantia de soberania das rotas e recursos, estando o combate à pirataria dentro dessa necessidade.

# PIRACY IN AFRICA: THE CASES OF THE GULF OF GUINEA AND THE GULF OF ADEN

## ABSTRACT

The study analyzes piracy in the Gulf of Aden and the Gulf of Guinea, highlighting how maritime insecurity in these regions stems from geopolitical, economic, and institutional factors. Using a qualitative approach within the field of International Security, and considering the Brazilian perspective that piracy poses a threat to State sovereignty, the central question is: how do the States and regional organizations of these geopolitical spaces incorporate the phenomenon of piracy into their agendas, and what mechanisms does each region employ to combat it? It is observed that while in the Gulf of Aden the collapse of the Somali State triggered a heavily militarized international response, in the Gulf of Guinea a logic of regional cooperation predominates, particularly through the Gulf of Guinea Commission and the Yaoundé Architecture. The hypothesis holds that, despite the similarity of the problem, the approaches diverge: in the South Atlantic, under ZOPACAS, local solutions prevail and external involvement is largely limited to training, whereas in the Indian Ocean, piracy is not addressed in an integrated manner, enabling an intense extraregional military presence. The study concludes that piracy, in addition to threatening global navigation, reflects power disputes and challenges to sovereignty, thus requiring coordinated initiatives at different levels to effectively address it.

**Keywords:** Gulf of Guinea. Gulf of Aden. Piracy. Maritime Security. Extrarregional Presence.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Luiza; VALENÇA, Marcelo. A cooperação internacional e a insegurança no Golfo da Guiné: rumo a uma governança oceânica?. **Revista Marítima Brasileira**, v. 143, n. 04/06, pp. 139-154, 2023.

ALMEIDA, Eugénio; BERNARDINO, Luís Manuel. A comissão do Golfo Guiné e a zona de paz e cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na bacia meridional atlântica. **Revista Militar**, n. 2532, jan. 2013. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/797>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BARBOSA, Luísa Calvete Portela. **A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica**. Dissertação (Mestrado). 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/116730>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília: MD, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf/view](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view). Acesso em: 22 jun. 2025.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. New York: Cambridge University Press, 2009.

CARDOSO, Nilton César Fernandes. **Segurança regional no Chifre da África - conflitos, atores, agendas e ameaças**. Porto Alegre: CEBRAFRICA, 2020.

CEPIK, M. Segurança internacional - da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para CELAC. In: BONILLA, Adrian; ALVAREZ, Isabel (eds.). **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo**:

CELAC e Iberoamérica. San José: FLACSO, 2013.

COMISSÃO DO GOLFO DA GUINÉ (CGG). **Tratado da comissão do Golfo da Guiné**. 2001.

COMISSÃO DO GOLFO DA GUINÉ (CGG). **Declaração de Luanda sobre a paz e segurança na região do Golfo da Guiné**. 2012.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Géostratégie de l'Atlantique Sud**. Paris: PUF, 1985.

COUTINHO, Isadora Caminha. 30 anos da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): uma perspectiva brasileira. In: VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevich. **A (in) segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, 2016. p. 187-211.

DECLARAÇÃO DE MINDELO. **Oitava reunião ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas>. Acesso em: 25 maio 2025.

ELMI, Afyare; MOHAMMED, Said. The role of the GCC countries in ending piracy in the Horn of Africa. **Arab Center for Research and Policy Studies**, Doha, p. 1-20, set. 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep12694>. Acesso em: 08 jun. 2025.

GAAS, Abdirahman Osman. Challenges and breakthrough for Horn of Africa regional integration. **Journal of Political Science and International Relations**, New York, v. 2, n. 1, p.11- 17, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11648/j.jpsir.20190201.12>. Acesso em: 03 dez. 2024.

GASPAR, Rita. O papel da comissão do Golfo da Guiné na segurança marítima em África. **Revista Transversos**. Rio de Janeiro, n. 10, p. 236-251, ago. 2017.

GONZÁLEZ, Yoslán Silverio. **África Occidental: crisis vs estabilidad**

política. Livraria Palmarinca, 2018.

IGAD Security Sector Programme (ISSP). **Transnational security threats in the IGAD region**: comprehensive vulnerability assessment. 2021. Disponível em: <https://igadssp.org/index.php/documentation/6-comprehensive-vulnerability-assessment-of-transnational-security-threats-in-the-igad-region/file>. Acesso em: 08 jun. 2025.

IGAD Security Sector Programme (ISSP). **Regional impact assessment report on**: previous interventions in all member states including inventories of rendered capacity development tasks and achievements. 2022. Disponível em: <https://igadssp.org/index.php/documentation/7-final-impact-assessment-of-issp-interventions-web/file>. Acesso em: 08 jun. 2025.

INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA). **IORA maritime cooperation declaration**. 2015. Disponível em: <https://www.iora.int/iora-documents>. Acesso em: 25 mai. 2025.

INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA). **Jakarta concord**. 2017. Disponível em: <https://www.iora.int/iora-documents>. Acesso em: 25 mai. 2025.

INDIAN OCEAN RIM ASSOCIATION (IORA). **Dialogue partners**. Disponível em: <https://www.iora.int/dialogue-partners>. Acesso em: 29 mai. 2025.

KORNEGAY, Francis. Africa, the South Atlantic and the IBSA-BRICS equation: the transatlantic space in transition. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, RS, v. 2, n. 3, p. 77-106, jan./jun. 2013.

MARITIME Global Security. **Maritime Industry Security Threat Overview (MISTO)**. 31 mar. 2025. Disponível em: <https://www.maritimeglobalsecurity.org/media/hjcjxkcn/2025-03-31-misto-final.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2025.

MEARSHEIMER, John J. Bound to fail. The rise and fall of the liberal

international order. In: **International Security**, Vol. 43, No 4 (Spring, 2019).

MELVIN, Neil John. The foreign military presence in the Horn of Africa region. **SIPRI Background Paper**, Stockholm, p. 1-32, abr. 2019. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/sipribp1904\\_2.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-05/sipribp1904_2.pdf). Acesso em: 02 dez.2024.

MOSLY, Amnah. Enhancing cooperation on maritime security in the Gulf. **Gulf Research Center**, 2023. Disponível em: <https://www.grc.net/single-commentary/76>. Acesso em: 08 jun. 2025.

OGUTU, Moses Onyango. The Indian Ocean Rim Association: Lessons from this regional cooperation model. **South African Journal of International Affairs**, Johannesburg, v. 28, n. 1, p. 71-92. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/10220461.2021.1915863>. Acesso em: 24 maio 2025.

OGWU, Joy. Nigeria and Brazil: a model for the emerging south-south relations? In: ARLSSON, Jeker (ed.). **South-South relations in a changing world order**. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982.  
PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e a América do Sul: cooperação e desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, RS, v. 2, n. 4, p. 33-47, jul./dez. 2013.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: cooperação e desenvolvimento. In: VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A (in)segurança da África e sua importância para a Defesa do Brasil**. Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, 2016. p. 59-78.

REPÚBLICA DOS CAMARÕES. **Code of conduct concerning the repression of piracy, armed robbery against ships, and illicit maritime activity in west and central Africa**. 2013. Disponível em: <https://www.prc.cm/en/multimedia/documents/437-sommet-sur-la-piraterie-code-de-conduite-english>. Acesso em: 21 mar. 2025.

ROY-CHAUDHURY, Rahul. The Indian Ocean Rim-Association for regional cooperation: an overview. **World Affairs: The Journal of International Issues**, New Delhi, v. 1, n. 3, p. 45-52, jul./set. 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/45064426>. Acesso em: 24 maio 2025.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign intervention in Africa after the Cold War: sovereignty, responsibility and the war on terror**. Ohio: Ohio University Press, 2018.

SCHÖTTLI, Jivanta (Ed.). **Power, politics and maritime governance in the Indian Ocean**. Abingdon: Routledge, 2015.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Na trilha de uma política externa afirmativa. **Observatório da Cidadania**. Rio de Janeiro: IBASE, relatório n. 7, p. 94-100, 2003.

STYAN, David. Djibouti: changing influence in the Horn's strategic hub. **Chatham House Briefing Paper**, London, p. 1-20, abr. 2013. Disponível em: [https://sldinfo.com/wp-content/uploads/2014/12/0413bp\\_djibouti.pdf](https://sldinfo.com/wp-content/uploads/2014/12/0413bp_djibouti.pdf). Acesso em 02 dez. 2024.

TODD, Emmanuel. **Après l'empire**. Paris: Gallimard, 2004.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration of the Indian Ocean as a zone of peace**. A/RES/2832 (XXVI). New York, 1971.

UNITED NATIONS. **Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar**: assinada em Montego Bay em 10 de dezembro de 1982. Montego Bay, 1982. Disponível em: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en). Acesso em: 22 jun. 2025.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. A/RES/41/11. New York, 1986.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/43/512: Rio de Janeiro. New York, 1988.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/45/474: Abuja. New York, 1990.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/49/467: Brasília. New York, 1994.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/51/183: Somerset West. New York, 1996.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/53/650: Buenos Aires. New York, 1998.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/61/1019: Luanda. New York, 2007.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic**. A/67/746: Montevideo. New York, 2013.

VEIGA, Francisco. **El desequilibrio como orden**. Una Historia de la posguerra fría. Madrid: Alianza Editorial, 2015.

VERÍSSIMO, Gilberto. **A posição estratégica de Angola no Golfo da Guiné**: contributo às políticas externa e de defesa. Tese de Doutorado. Universidade de Lisboa, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes; CEPIK, Marco Aurélio; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **G3–Fórum de diálogo IBAS**. Curitiba: Juruá, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Eixos do poder mundial no século XXI: uma proposta analítica. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, 2019.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O mundo pós-Guerra Fria, guerra ao terror e multipolarização**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2005.

WAGNER, Christian. The Indian Ocean Rim – Association for Regional Co-operation (IOR–ARC): the futile quest for regionalism? In: SCHÖTTLI,

Jivanta (Ed.). **Power, politics and maritime governance in the Indian Ocean**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 19–33.

WAIDYATILAKE, Barana. *The Indian Ocean Rim Association: scaling up?* Colombo: Lakshman Kadirgamar Institute of International Relations and Strategic Studies, 2017. Disponível em: <https://iki.lk/publication/the-indian-ocean-rim-association-scaling-up/>. Acesso em: 24 maio 2025.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico**. Contraponto, 2004.

**\*Recebido em 17 de setembro de 2025, e aprovado para publicação em 16 de março de 2026.**