

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG FÁBIO PEREIRA MORAES

**INICIATIVAS MULTILATERAIS NO ATLÂNTICO SUL:
Inefetividade no combate aos crimes de pirataria e roubo armado
no Golfo da Guiné**

Rio de Janeiro

2024

CMG FÁBIO PEREIRA MORAES

**INICIATIVAS MULTILATERAIS NO ATLÂNTICO SUL:
Inefetividade no combate aos crimes de pirataria e roubo armado
no Golfo da Guiné**

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) William de Souza Moreira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTO

A Deus, por guiar minhas singraduras, conduzindo-me sempre a um bom destino diante das tormentas impostas pela vida.

Às minhas amadas Filhas, Bruna e Bianca, por serem as minhas maiores razões de existir e fontes diárias de inspiração para superar os desafios.

À minha amada Avó, Maria dos Anjos (*in memoriam*) por haver me incentivado em todos os meus passos na Marinha, desde minha juventude, vibrando a cada conquista.

Ao meu amado Avô, Manoel (*in memoriam*), um ex-Fuzileiro Naval vibrador, por ser meu exemplo de militar, integridade, honra e devoção à Marinha e ao nosso querido Brasil.

À minha amada Mãe, Marion, principal responsável por tudo que sou hoje, pelo seu amor incondicional, suas constantes orações e seu apoio irrestrito.

Ao meu amado Pai, Adolfo (*in memoriam*), por todo amor por mim demonstrado e pelos bons exemplos que contribuíram para a formação do meu caráter.

À minha amada Esposa, Marina, por superar todo sacrifício imposto pelas minhas longas horas de estudo e pela dedicação em cuidar de nossas Filhas, nossos maiores tesouros, durante esse período.

Ao meu Orientador, Capitão de Mar e Guerra (RM1) William de Sousa Moreira, pelos valiosos ensinamentos, pela qualidade na orientação e cordialidade com que sempre me distinguiu.

Ao meu Instrutor de PTD, CMG (FN-Ref) Ítalo de Melo Pinto, pelo apoio metodológico e pelo reconhecimento com que me distinguiu perante toda a turma.

Ao meu estimado Amigo, CF Leonardo Lopes, ex-Oficial de ligação brasileiro junto ao CIC e meu eterno Braço Direito em diversos momentos desafiadores, pela inestimável amizade e pelo valoroso apoio nesta pesquisa.

À Marinha do Brasil, pelo orgulho de ser Oficial em suas fileiras e por permitir-me mais esta realização profissional e acadêmica.

“Precisamos manter viva a esperança e nos esforçar para fazer melhor.”
(Kofi Annan, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas)

RESUMO

O objeto de pesquisa deste trabalho consiste nos mecanismos de cooperação multilaterais em vigor no Atlântico Sul, no período de 2013 a 2023, com potencial de contribuição para o combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné. Partindo-se da hipótese de que os mecanismos multilaterais em vigor no Atlântico Sul não foram capazes de estruturar efetivamente as ações voltadas ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado por parte dos países lindeiros ao Golfo da Guiné, com o objeto, traçou-se como objetivo principal analisar os porquês de os mecanismos multilaterais, voltados ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, não terem sido efetivos, bem como perspectivas, oportunidades e ameaças para a MB, com vistas a propor-lhe ações decorrentes que possam contribuir para mitigação daqueles crimes. Como objetivos específicos buscou-se listar os requisitos gerais da boa ordem no mar, segundo Till (2018). Ademais, descrever os elementos que compõem a Teoria do Complexo de Segurança Regional, conforme Buzan e Waever (2003), assim como classificar e distinguir o tipo que se aplica ao objeto em estudo. Ainda, diferenciar os diferentes tipos de legalização, em especial entre o *hard law* e o *soft law* com suas variações. Com efeito, descrever o contexto securitário do Golfo da Guiné; analisar os mecanismos de cooperação presentes no Atlântico Sul e aqueles com potenciais para contribuir para o combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, notadamente a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a Cúpula de Yaoundé e o Grupo dos Amigos do Golfo da Guiné. Deduzir-se-ão ações para a MB que possam contribuir para mitigar os atos de pirataria no Golfo da Guiné com ênfase em perspectivas, oportunidades e ameaças para a instituição. Por fim, será apresentada uma análise de cada capítulo até que se alcance o objetivo geral do Estudo.

Palavras-chave: Cooperação multilateral. Atlântico Sul. Pirataria. Roubo Armado. Golfo da Guiné. Complexo de Segurança Regional.

ABSTRACT

Multilateral initiatives in the South Atlantic: Ineffectiveness in combating crimes in the Gulf of Guinea

The research object of this work consists of the multilateral cooperation mechanisms in force in the South Atlantic, in the period from 2013 to 2023, with the potential to contribute to combating piracy and armed robbery crimes in the Gulf of Guinea. Starting from the hypothesis that the multilateral mechanisms in force in the South Atlantic have not been able to effectively structure actions aimed at combating piracy and armed robbery crimes by the countries bordering the Gulf of Guinea, the main objective was to analyze the reasons why the multilateral mechanisms aimed at combating piracy and armed robbery crimes in the Gulf of Guinea have not been effective, as well as the perspectives, opportunities, and threats for the Brazilian Navy, with a view to proposing actions that could contribute to the mitigation of these crimes. The specific objectives sought to list the general requirements for good order at sea, according to Till (2018). Furthermore, to describe the elements that make up the Regional Security Complex Theory, according to Buzan and Waever (2003), as well as to classify and distinguish the type that applies to the object under study. Additionally, to differentiate the different types of legalization, especially between hard law and soft law with their variations. In effect, to describe the security context of the Gulf of Guinea; to analyze the cooperation mechanisms present in the South Atlantic and those with potential to contribute to the fight against piracy and armed robbery crimes in the Gulf of Guinea, notably the South Atlantic Peace and Cooperation Zone, the Yaoundé Summit, and the Group of Friends of the Gulf of Guinea. Actions will be deduced for the Brazilian Navy that can contribute to mitigating piracy acts in the Gulf of Guinea with an emphasis on perspectives, opportunities, and threats to the institution. Finally, an analysis of each chapter will be presented until the overall objective of the Study is reached.

Keywords: Multilateral Cooperation. South Atlantic. Piracy. Armed Robbery. Gulf of Guinea. Regional Security Complex.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Localização dos incidentes no Golfo da Guiné nos últimos dez anos41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	-	Automatic Identification System
AMAS		Área Marítima do Atlântico Sul
BID	-	Base Industrial de Defesa
CAMAS	-	Coordenador da Área Marítima do Atlântico Sul
CEDEAO	-	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEEAC	-	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CGG	-	Comissão do Golfo da Guiné
CMP	-	Presença Marítima Coordenada
CNTM	-	Controle Naval do Tráfego Marítimo
CNUDM	-	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CRESMAC	-	Centro Regional de Segurança Marítima da África Central
CRESMAO		Centro Regional de Segurança Marítima da África Ocidental
DMAE	-	Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço
EDM	-	Estratégia de Defesa Marítima
EMA	-	Estado-Maior da Armada
G7	-	Grupo dos Sete
G7++ FoGG	-	Grupo dos Amigos do Golfo da Guiné
ICC	-	Centro de Coordenação Inter-regional
ICC-IMB	-	International Chamber of Commerce – International Maritime Bureau
ICPM	-	Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo
IMO	-	Organização Marítima Internacional
MB	-	Marinha do Brasil
MD	-	Ministério da Defesa
MDA	-	Consciência do Domínio Marítimo
MDAT-GoG	-	Centro de Consciência Situacional Marítima para o Comércio no Golfo da Guiné
MMCC	-	Centros Multinacionais de Coordenação Marítima
MOC	-	Centros Nacionais de Operações Marítimas
MRE	-	Ministério das Relações Exteriores

MTISC-GoG	-	Centro de Compartilhamento de Informações sobre Comércio Marítimo no Golfo da Guiné
OBE	-	Objetivo Estratégico da Marinha
PND	-	Política Nacional de Defesa
SCOI	-	Subchefia de Organismos Internacionais
SisGAAz	-	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
UNODC	-	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
ZEE	-	Zona Econômica Exclusiva
ZOPACAS	-	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	BASE TEÓRICA E CONCEITUAL	14
2.1	<i>SOFT LAW, HARD LAW</i> E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	14
2.1.1	Soft law	14
2.1.2	Hard law.....	19
2.2	TEORIA DO COMPLEXO DE SEGURANÇA REGIONAL.....	23
2.3	REQUISITOS GERAIS DA BOA ORDEM NO MAR	28
2.4	CONCEITOS COMPLEMENTARES.....	35
2.4.1	Mar Territorial	35
2.4.2	Zona Econômica Exclusiva.....	35
2.4.3	Pirataria	36
2.4.4	Roubo armado	37
2.4.5	Eficiência, eficácia e efetividade	37
3	MECANISMOS MULTILATERAIS NO ATLÂNTICO SUL	39
3.1	O CONTEXTO SECURITÁRIO NO GOLFO DA GUINÉ.....	39
3.2	A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL	43
3.3	A CÚPULA DE YAOUNDÉ	49
3.4	O GRUPO DOS AMIGOS DO GOLFO DA GUINÉ (G7++ FOGG)	55
4	POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES DA MARINHA DO BRASIL PARA MITIGAR CRIMES NO GOLFO DA GUINÉ	61
4.1	A ESTRATÉGIA DE DEFESA MARÍTIMA	61
4.2	PERSPECTIVAS	62
4.3	AMEAÇAS	63
4.4	OPORTUNIDADES.....	64
4.5	PROPOSTAS DE AÇÕES PARA A MB.....	65
5	CONCLUSÃO.....	67
	REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

Após completados dez anos da realização da Cúpula de Yaoundé, da primeira edição da iniciativa do Grupo dos Amigos do Golfo da Guiné (G7++ FoGG), bem como da VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), as águas daquela região ainda experimentam índices significativos de crimes, entre outros, de pirataria e roubo armado.

O Atlântico Sul, área de interesse geopolítico inestimável para o Brasil, vem testemunhando diversas iniciativas multilaterais ao longo desse período, envolvendo dezenas de países, alguns dos quais sequer banhados por esse oceano, que não vêm logrando êxito nas traduções das retóricas em ações sustentáveis no tempo.

Decerto que o problema é complexo, multifatorial e multidisciplinar. E somente uma abordagem holística, buscando-se um olhar subjacente de suas raízes, permitirá compreender o porquê de aquelas iniciativas não serem efetivas, após todo esse período e envolvendo tantos atores.

A Marinha do Brasil lançou, recentemente, a sua Estratégia de Defesa Marítima, na qual aquela região aparece como uma preocupação dentro do entorno estratégico do país. Ela mereceu especial atenção, como bem ilustra o fato de estar listada dentre suas prioridades estratégicas, o que ensejará ações incisivas da Força Naval para implementação de sua Estratégia, em toda sua plenitude, na proteção de ativos e cidadãos brasileiros no exterior.

Nesse sentido, com vistas a permitir uma melhor investigação, delimitou-se o objeto da pesquisa aos mecanismos de cooperação multilaterais em vigor no Atlântico Sul, no período de 2013 a 2023, com potencial de contribuição para o combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné.

Com o objeto definido, buscar-se-á responder a seguinte questão de pesquisa: “Por quê as iniciativas multilaterais presentes no Atlântico Sul não foram capazes de organizar efetivamente os esforços de combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, no período de 2013 a 2023?”.

Para buscar respondê-la, recorrer-se-á, provisoriamente, a seguinte hipótese, que será contrastada ao final com o intuito de verificar sua validade: “Os mecanismos multilaterais em vigor no Atlântico Sul não foram capazes de estruturar efetivamente as ações voltadas ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado por parte dos países lindeiros ao Golfo da Guiné.”.

Essa pesquisa se justifica pelo potencial de o Brasil contribuir efetivamente para a boa governança das águas e estruturação dos países do Golfo da Guiné, principalmente por meio da experiência de sua Marinha. Fortalece-se, dessa maneira, o protagonismo do país e a segurança marítima em seu entorno estratégico. Para tal, buscar-se-á utilizar da experiência de décadas acumuladas no controle naval do tráfego marítimo como benchmarking para os países daquela região.

Com efeito, a relevância desse estudo se intensifica pelo recente lançamento da Estratégia de Defesa Marítima que contempla aquela região dentre suas prioridades estratégicas. Alia-se o fato de consistir no primeiro trabalho acadêmico a ter analisado esse problema, logo após o transcurso da efeméride de dez anos da Cúpula de Yaoundé. Análise essa enriquecida com conceitos e teoria de diferentes campos da ciência, como o Direito Internacional Público, nomeadamente o Direito do Mar e o Direito dos Tratados, além das Relações Internacionais. Ademais, o recente anúncio da retomada da PETROBRAS em explorar petróleo e gás em São Tomé e Príncipe, além do trânsito de navios de bandeira nacional pela região, estimulam a concepção de ações estratégicas concretas para a segurança desses ativos no exterior.

No que tange à metodologia empregada, a pesquisa utilizou o método dedutivo, segundo Pinto (2023), onde utilizou-se o modelo de organização para estudos de segurança, da teoria do complexo de segurança regional, para analisar os requisitos gerais da boa ordem no mar e o tipo de legalização proporcionadas pelos mecanismos multilaterais vigentes no Atlântico Sul. Buscou-se assim concluir sobre as causas de suas inefetividades no combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné. Para tal, fundamentou-se em pesquisa documental, na busca de documentos oficiais, como por exemplo, resoluções e Declarações de Chefes de Estado e de Governo, como prioridade a consulta a fontes primárias. Além disso, complementarmente, na pesquisa bibliográfica a livros e artigos científicos. Quanto à abordagem, é de caráter quali-quantitativa, onde os números consolidados de incidentes no Golfo da Guiné nos últimos dez anos são analisados indutivamente, por meio de interpretação dos fenômenos da pirataria e roubo armado na região.

Para fins de desenvolvimento da pesquisa, cuja investigação servirá de base para proposta de ações decorrentes para Marinha do Brasil (MB), o autor pretende

alcançar o objetivo geral de analisar os porquês de os mecanismos multilaterais, voltados ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, não terem sido efetivos, bem como perspectivas, oportunidades e ameaças para a MB, com vistas a propor-lhe ações decorrentes que possam contribuir para mitigação daqueles crimes.

A tese está organizada em cinco capítulos e dois blocos principais.

Inicia-se com presente capítulo, onde o trabalho é introduzido e são discriminados os principais aspectos da pesquisa, após uma breve contextualização, tais como o objeto, a questão a ser respondida, a hipótese formulada, a justificativa e relevância, a metodologia empregada e os objetivos geral e os intermediários.

O Capítulo 2 inicia o bloco diagnóstico da Tese e consiste na base teórica e conceitual que ampará-lo-á. Contempla assim os objetivos intermediários de listar os requisitos gerais da boa ordem no mar, segundo Till (2018). Descrever os elementos que compõem a Teoria do Complexo de Segurança Regional, conforme Buzan e Waever (2003), assim como classificar e distinguir o tipo que se aplica ao objeto em estudo. Ainda, diferenciar os diferentes tipos de legalização, em especial entre o *hard law* e o *soft law* com suas variações.

O Capítulo 3 encerra o bloco diagnóstico da Tese. Nele serão contemplados os objetivos intermediários de descrever o contexto securitário do Golfo da Guiné; analisar os mecanismos de cooperação presentes no Atlântico Sul e aqueles com potenciais para contribuir para o combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, notadamente a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a Cúpula de Yaoundé e o Grupo dos Amigos do Golfo da Guiné.

O Capítulo 4 consiste no bloco prescritivo da Tese. Nele será contemplado o objetivo intermediário de deduzir ações para a MB que possam contribuir para mitigar os atos de pirataria no Golfo da Guiné com ênfase em perspectivas, oportunidades e ameaças para a instituição.

O Capítulo 5 consiste na conclusão sobre a pesquisa. Será apresentada uma análise de cada capítulo até que se alcance o objetivo geral do Estudo. Nessa parte, a questão de pesquisa será respondida e a hipótese será validada ou não nesse intuito. Finaliza-se com comentário sobre as implicações do resultado do Estudo para a Marinha e a Sociedade.

2 BASE TEÓRICA E CONCEITUAL

Neste Capítulo, serão abordados a teoria e os conceitos básicos que orientarão os blocos, diagnóstico e prescritivo, seguintes desta Tese. Seus principais aspectos sustentarão a argumentação no prosseguimento de nossa pesquisa, com vistas a apoiar a análise da efetividade dos mecanismos multilaterais presentes no Atlântico Sul.

Para tal, suceder-se-ão quatro seções nas quais serão apresentados os principais elementos dos conceitos de *Soft Law* e *Hard Law* e suas influências nas relações internacionais; da teoria do Complexo de Segurança Regional, desenvolvida pelos professores Barry Buzan e Ole Waever; bem como dos requisitos gerais da boa ordem no mar, estabelecidos pelo professor Geoffrey Till. Na última seção, serão definidos conceitos adicionais julgados importantes para melhor compreensão deste trabalho acadêmico.

2.1 *Soft law, hard law* e as relações internacionais

Abbott e Snidal (2000) destacam que as relações internacionais contemporâneas são legalizadas de maneira notável. Porém, a legalização internacional apresenta uma grande variedade. Algumas instituições e áreas de questões internacionais se aproximam do modelo ideal teórico de uma legalização mais rígida, em outras palavras, com base no *hard law*. Contudo, a maior parte do direito internacional é caracterizada ainda por uma legislação mais suave em suas diversas formas de *soft law*.

2.1.1 *Soft law*

Os atores internacionais optam por organizar suas relações por meio do direito internacional e criam tratados e outros acordos legais para resolver problemas específicos, tanto substantivos quanto políticos. Esses atores escolhem, muitas vezes, formas mais brandas de governança legalizada quando essas formas oferecem soluções institucionais superiores (Abbott; Snidal, 2000).

Conforme explica Boyle (2018), sob a ótica da formulação de leis, o termo *soft law* geralmente se refere a diversos instrumentos que não possuem força legal obrigatória, mas que são empregados nas relações internacionais contemporâneas por Estados e organizações internacionais. Nesses termos, ele se opõe ao *hard law*, o qual é sempre vinculativo.

Os instrumentos de *soft law*, não obrigatórios, não são leis por si só, mas podem indicar a existência de leis atuais ou ajudar a formar a *opinio juris*¹ ou a prática dos Estados que gera novas leis consuetudinárias. Eles podem ainda adquirir caráter legal vinculativo como partes de um regime regulatório baseado em tratado, ou constituir um acordo posterior entre as partes sobre a interpretação de um tratado ou a aplicação de suas cláusulas (Boyle, 2018).

Segundo Boyle (2018), outros instrumentos de *soft law* não obrigatórios são relevantes, principalmente, porque podem ser o início de um processo que leva à elaboração de um tratado multilateral, ou porque fornecem as regras e padrões técnicos detalhados necessários para a aplicação de um tratado.

Uma perspectiva alternativa sobre o *soft law* destaca a distinção entre “regras”, que têm compromissos claros e relativamente específicos, sendo assim consideradas *hard law*, e “normas” ou “princípios”, que, por serem mais amplos ou gerais em seu conteúdo e redação, podem ser vistas como *soft law*, mesmo quando presentes em um tratado vinculativo (Boyle, 2018).

Dessa forma, é um equívoco descartar o *soft law* apenas por não se encaixar facilmente na definição tradicional de “lei”. Pois, como bem lembra Boyle (2018), esse potencial, quando entendido corretamente, faz com que o *soft law*, como uma legislação mais branda, possa e realmente contribua para o desenvolvimento do direito internacional.

Abbott e Snidal (2000) ressaltam que muitos atores geralmente preferem formas mais suaves de legalização, que envolvem menos precisão, obrigações menos rigorosas e uma delegação mais fraca. A legalização suave tem várias vantagens importantes: é mais fácil de implementar, oferece maneiras de lidar com incertezas, interfere menos na soberania dos países e facilita acordos entre diferentes atores.

Pode-se dizer que uma vantagem importante das formas mais suaves de legalização reside no fato de que elas demandam menores esforços para submissão a um acordo entre as partes, ou, em outras palavras, seus custos de adesão. Enquanto a legalização rigorosa reduz os custos relacionados ao gerenciamento e à

¹ *Opinio juris* é uma expressão em latim, oriunda da versão abreviada *opinio juris sive necessitatis*, traduzida como “opinião de direito” ou “convicção jurídica. No âmbito do Direito Internacional, “*opinio juris*” refere-se à crença ou convicção de que uma determinada prática é seguida por ser uma obrigação legal, e não apenas por conveniência, cortesia ou tradição. Trata-se de um dos elementos fundamentais na constituição do Direito Internacional Consuetudinário, em conjunto com a prática consistente e generalizada dos Estados.

aplicação dos compromissos após o acordo, a adoção de um acordo fortemente legalizado envolve custos de adesão elevados (Abbott; Snidal, 2000).

Para Abbot e Snidal (2000), todo acordo implica alguns custos de negociação, como, por exemplo, se reunir, compreender a questão e negociar, particularmente quando os temas são novos ou complexos. No entanto, esses custos são maiores para acordos legalizados. Os estados normalmente são mais cautelosos ao negociar e redigir acordos legais, pois os custos de violação são mais altos.

Nos casos de acordos legalizados, a consulta a especialistas jurídicos é indispensável e as revisões burocráticas costumam ser prolongadas. As diversas tradições jurídicas entre os estados tornam o processo mais complicado. Além disso, os processos de aprovação e ratificação, que geralmente requerem autorização legislativa, são mais complexos do que para acordos exclusivamente políticos (Abbott; Snidal, 2000).

Os custos associados à legalização rígida são ampliados pelas dinâmicas da política internacional. Estados, preocupados em manter sua autonomia soberana, hesitam em restringi-la por meio de compromissos legalizados. As preocupações de segurança aumentam os problemas de distribuição que surgem com a celebração de qualquer acordo, especialmente os mais significativos ou que envolvem maior incerteza (Abbott; Snidal, 2000).

As negociações comumente envolvem múltiplos Estados. O escopo das negociações não é, frequentemente, bem definido, pois as questões em pauta são pouco claras. Além disso, a fragilidade do contexto institucional internacional, incluindo o baixo nível de legalização predominante, não contribui significativamente para reduzir os custos dos acordos. A legalização branda ajuda a reduzir esses custos. (Abbott; Snidal, 2000).

No que diz respeito aos custos de soberania, aceitar uma obrigação legal vinculativa, especialmente quando envolve a delegação de autoridade a um organismo supranacional, representa um custo para os estados. Esses custos podem variar desde diferenças de resultados em questões específicas, passando pela perda de autoridade na tomada de decisões em certas áreas, até impactos mais profundos na soberania estatal (Abbott; Snidal, 2000).

Como o conceito de "soberania"² é amplo e objeto de muito debate, será empregado o termo "custos de soberania" para abranger todas as categorias de custos e destacar os grandes riscos que, frequentemente, os Estados se deparam ao aceitar acordos internacionais. O risco de resultados menos favoráveis, a perda de autoridade e a diminuição da soberania tornam os estados hesitantes em aceitar a legalização rigorosa, especialmente quando ela inclui altos níveis de delegação (Abbott; Snidal, 2000).

Como explicam Abbot e Snidal (2000), os custos de soberania são relativamente baixos quando os estados simplesmente assumem compromissos legais internacionais que limitam seu comportamento em circunstâncias específicas. Normalmente, os estados aceitam esses custos para alcançar resultados coletivos mais vantajosos.

Custos maiores de soberania aparecem quando os Estados aceitam autoridade externa sobre decisões importantes. Acordos internacionais podem, de forma implícita ou explícita, incluir atores internacionais nos processos decisórios nacionais. Esses arranjos podem limitar a autonomia dos estados ou exigir mudanças em suas leis ou estruturas de governança para administrar certos grupos de questões (Abbott; Snidal, 2000).

Muitas questões internacionais são novas e complexas. Como os problemas subjacentes podem não ser totalmente compreendidos, os estados não conseguem prever todas as possíveis consequências de um acordo legalizado. Uma solução para esses problemas é delegar autoridade a uma entidade central (como um tribunal ou organização internacional) para implementar, interpretar e adaptar o acordo à medida que as circunstâncias mudam (Abbott; Snidal, 2000).

Como destacam Abbot e Snidal (2000), essa estratégia evita os custos de não se ter um acordo ou de precisar renegociar constantemente, mas geralmente acarreta custos de soberania muito altos. A legalização branda oferece várias alternativas mais atraentes para lidar com a incerteza.

Primeiramente, os estados podem diminuir a precisão de seus compromissos. Se não conhecem as contingências relevantes, não podem alcançar a precisão do

² Krasner (1999 *apud* Abbot; Snidal, 2000) define quatro categorias de soberania: soberania doméstica (a organização e controle de autoridade dentro do estado), soberania de interdependência (a capacidade de regular fluxos transfronteiriços), soberania jurídica internacional (a definição do status de uma entidade política no sistema internacional) e soberania westfaliana (a proteção contra a influência externa sobre as estruturas de autoridade interna). Essas categorias se sobrepõem e não seguem um padrão de variação fixo.

direito rígido, mesmo que queiram. A exceção se aplica nos aspectos do problema que compreendem melhor (Abbott; Snidal, 2000).

Abbot e Snidal (2000) enumeram uma segunda maneira de lidar com a incerteza que consiste em estabelecer arranjos que sejam precisos, mas não juridicamente vinculativos. Isso permite que os Estados avaliem o impacto das regras na prática e colham seus benefícios, mantendo a flexibilidade para evitar surpresas indesejadas que essas regras possam causar.

Uma terceira forma deve ser considerada. Embora uma forte delegação possa aumentar a incerteza dos acordos, uma delegação moderada, que normalmente envolve órgãos políticos e administrativos onde os Estados mantêm um controle considerável, oferece uma outra maneira de lidar com a incerteza. Por exemplo, algumas organizações internacionais exercem funções administrativas restritas em diversas áreas, enquanto poucas organizações, principalmente do setor financeiro, têm uma autonomia mais relevante. Essas entidades podem oferecer informações, ajudando a diminuir a incerteza, e têm alguma capacidade de alterar e adaptar regras ou de criar novos padrões (Abbott; Snidal, 2000).

A legalização suave representa uma importante ferramenta de compromisso as quais podem ser empregadas em circunstâncias distintas, como por exemplo, num determinado momento da negociação entre Estados, ao longo do tempo ou, ainda, na relação entre Estados fortes e fracos.

A *soft law* pode facilitar a resolução de problemas de negociação entre Estados e abrir caminho para alcançar compromissos preferidos por todos. A negociação de um acordo rigoroso e detalhado entre Estados diferentes pode ser um processo custoso e demorado. Muitas vezes, é mais prático estabelecer um acordo mais flexível, com metas gerais e menor precisão, e talvez com uma delegação mais limitada (Abbott; Snidal, 2000).

No que tange os efeitos de longo prazo da *soft law*, não significam que os acordos legais inevitavelmente passarão de uma legalização mais branda para uma mais rígida. É mais provável que a *hard law* evolua a partir da *soft law* do que de planos idealizados para criar uma *hard law* completamente desenvolvida. No entanto, isso não quer dizer que toda legalização suave seja um passo intermediário para uma legalização mais rígida, ou que a *hard law* seja a forma ideal (Abbott; Snidal, 2000).

A legalização suave facilita compromissos entre Estados fracos e fortes. Tradicionalmente, a visão jurídica sustenta que a lei protege os fracos, enquanto a visão das relações internacionais afirma que a lei é uma ferramenta dos poderosos. Essas perspectivas aparentemente opostas podem ser reconciliadas ao compreender como a *soft law* auxilia ambos os tipos de Estados a atingirem seus diferentes objetivos (Abbott; Snidal, 2000).

Independentemente das opiniões sobre a *soft law*, os estudiosos jurídicos tradicionais geralmente concordam que a legalização beneficia os Estados mais fracos. Weil (1983 *apud* Abbott; Snidal, 2000), um crítico severo da *soft law*, argumenta que é a *hard law*, com seu rigor, que protege e defende os fracos contra os poderosos. Reisman (1988 *apud* Abbott; Snidal, 2000), que é mais favorável à *soft law*, também acredita que a lei favorece os Estados fracos. (Abbott; Snidal, 2000).

Diversos especialistas em relações internacionais e alguns críticos da teoria jurídica mantêm uma visão cética de que o direito internacional está totalmente subordinado ao poder internacional. Estados poderosos têm maior influência sobre os resultados globais, precisam menos de proteção e enfrentam custos de soberania mais elevados. Assim, têm menos necessidade de legalização e mais razões para resistir a ela, embora sua adesão seja essencial para o seu sucesso (Abbott; Snidal, 2000).

Após a discussão sobre *soft law* e os principais aspectos que o permeiam, passar-se-á a compreensão de outro conceito igualmente significativo para o embasamento teórico dessa pesquisa, o *hard law*.

2.1.2 Hard law

Convém compreender o termo *hard law* que, conforme assinalam Abbot e Snidal (2000), refere-se a obrigações legais vinculativas que possuem precisão, ou que podem ser detalhadas por meio de adjudicação ou regulamentações específicas, e que conferem autoridade para a interpretação e implementação dessas leis.

Embora o *hard law* não seja a forma dominante de arranjo jurídico internacional, um exame minucioso dessa estrutura institucional fornece uma referência para entender as vantagens e desvantagens de todos os tipos de legalização (Abbott; Snidal, 2000).

Ao adotar o *hard law* para regular suas relações, os atores internacionais diminuem os custos de transação, aumentam a credibilidade de seus compromissos, ampliam suas estratégias e resolvem problemas relacionados a acordos incompletos. Por outro lado, isso também acarreta custos significativos: o *hard law* limita o comportamento dos atores e pode afetar sua soberania (Abbott; Snidal, 2000).

Embora os benefícios e custos da legalização se revistam de importância sob uma perspectiva racional voltada para os interesses, o direito também abrange considerações normativas. Além de exigir compromisso com um conjunto de normas jurídicas de base, incluindo a participação em processos legais estabelecidos, a legalização proporciona aos atores uma maneira de concretizar valores normativos (Abbott; Snidal, 2000).

A legalização se dá através de normas e processos, bem como de cálculos de interesses próprios, sendo que tanto os interesses quanto os valores limitam o êxito da lei. Vislumbra-se a lei tanto como um “contrato” quanto como um “acordo” para refletir essas características diferentes, mas que não são mutuamente exclusivas (Abbott; Snidal, 2000).

Como vimos, os “contratos” e “acordos” referem-se a duas compreensões distintas, embora compatíveis, dos acordos internacionais. Os Estados celebram “contratos” para promover interesses e “acordos” para expressar compromissos normativos. Na pesquisa acadêmica jurídica internacional, acordos baseados em interesses e em normas são essencialmente intercambiáveis (Abbott; Snidal, 2000).

Por outro lado, os estudos em relações internacionais, assim como outras análises do direito, muitas vezes procuram distingui-los. Os “contratos” e “acordos” corresponderiam, respectivamente, às perspectivas racionalista e construtivista sobre instituições internacionais, que geralmente são consideradas contrastantes, se não mutuamente exclusivas (Abbott; Snidal, 2000).

Na ótica dos racionalistas, os atores relevantes, geralmente Estados, são principalmente motivados por interesses materiais. Os acordos internacionais são vistos como “contratos” feitos para resolverem problemas de coordenação, colaboração ou política interna. Além disso, compreendem que os “contratos” funcionam ao modificar incentivos ou outras características materiais das interações, como iteração, reciprocidade, informação, influência de grupos de interesse específicos ou através da aplicação de normas (Abbott; Snidal, 2000).

Por outro prisma, os estudiosos construtivistas se concentram em atores não estatais e intragovernamentais, frequentemente movidos por preocupações morais ou sociais, como a fonte das normas internacionais. Percebem os acordos internacionais como "acordos" que representam normas e entendimentos compartilhados. Entendem que os "acordos" operam por meio de persuasão, imitação e internalização para alterar os entendimentos intersubjetivos sobre comportamentos adequados, interesses e até mesmo identidades (Abbott; Snidal, 2000).

A dificuldade dos estados em fazer compromissos confiáveis com relação a comportamentos futuros é amplamente considerada uma característica da "anarquia" internacional e um obstáculo à cooperação que promove o bem-estar. Os compromissos confiáveis são essenciais quando uma das partes deve cumprir suas obrigações antes que as demais sejam exigidas a cumprir as suas. Ou, de forma mais geral, quando algumas partes precisam fazer investimentos específicos contando com o desempenho futuro das outras (Abbott; Snidal, 2000).

Quando um compromisso é formalizado como uma *hard law*, os efeitos de uma violação podem se estender a todos os acordos regidos pelo direito internacional, ou seja, à maioria dos acordos internacionais. Há poucas alternativas à legalização quando os Estados querem garantir que seus compromissos sejam vistos como confiáveis (Abbott; Snidal, 2000).

O Direito Internacional fornece os fundamentos essenciais da soberania estatal, como princípios de soberania, reconhecimento, competência territorial e não-intervenção. Violações enfraquecem o sistema jurídico internacional e são prejudiciais a longo prazo (Abbott; Snidal, 2000).

A legalização aumenta os custos de violação através de canais normativos. Quebrar um compromisso legal resulta em custos reputacionais, que se aplicam a todos os compromissos legais. O Direito Internacional intensifica esse efeito ao enfatizar fortemente a conformidade, com base nos princípios *pacta sunt servanda*³ e boa-fé (Abbott; Snidal, 2000).

Na medida em que os Estados se consideram partes de uma sociedade regida pelo Direito Internacional, os impactos reputacionais podem ser ainda mais

³ A Segundo o artigo 26, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), o princípio *pacta sunt servanda* significa que todo tratado vigente impõe obrigações às partes envolvidas e deve ser executado por elas de boa fé.

amplos. O cumprimento das leis é altamente valorizado na maioria das sociedades domésticas. Tentar justificar violações internacionais gera dissonância cognitiva e aumenta os custos perante o público interno (Abbott; Snidal, 2000).

No geral, a legalização rigorosa diminui os custos de transação nas interações futuras. Dois tipos de interações são particularmente importantes: uma é o processo gerencial de aplicação e desenvolvimento das regras estabelecidas; enquanto a outra é o processo mais contraditório de imposição dos compromissos (Abbott; Snidal, 2000).

A necessidade de se administrar a aplicação e evolução dos acordos deve ser considerada. Quase todos os acordos, mesmo os mais específicos, precisam ter suas disposições interpretadas, aplicadas a situações concretas, desenvolvidas para resolver ambiguidades e tratar de novos problemas. A delegação dessas tarefas a tribunais e outras instituições legais é uma forma importante de os Estados resolverem esses desafios (Abbott; Snidal, 2000).

A necessidade de se fazerem cumprir os compromissos também deve ser considerada. A legalização é significativa do ponto de vista dos Estados que se esforçaram para obter compromissos de outros, muitas vezes enfrentando forte resistência. Essas partes são chamadas de "demandantes". Sempre que houver incentivos para não cumprir os compromissos internacionais, os "demandantes" buscarão maneiras de prevenir ou reagir a violações por parte de outros (Abbott; Snidal, 2000).

Koh (1997 apud Abbott; Snidal, 2000) menciona que, segundo os defensores da teoria do processo legal, a legalização rigorosa permite que os Estados adotem diversas estratégias ao tentar expandir e fazer cumprir ou enfraquecer e evitar acordos internacionais. Essas estratégias são frequentemente inevitáveis. Tanto os demandantes quanto os resistentes podem estar tão focados nesses aspectos táticos quanto nas questões estratégicas de credibilidade e aplicabilidade.

Compromissos legais rigorosos são, às vezes, incorporados diretamente nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados participantes. Constantemente, os acordos internacionais exigem que os Estados aprovelem legislação de implementação e, ocasionalmente, criem instituições específicas para esse propósito (Abbott; Snidal, 2000).

Os Estados são mais propensos a optar pela legalização rigorosa quando as estratégias que ela proporciona são benéficas para eles. Também devem favorecer

a legalização rígida quando tiverem segurança de que os acordos atenderão às suas preferências, já que os processos legais permitirão a implementação dessas preferências de forma efetiva e com baixo custo político (Abbott; Snidal, 2000).

Os Estados às vezes buscam elaborar acordos detalhados para evitar interpretações subjetivas, diminuir os custos de transação e melhorar a aplicabilidade. Entretanto, apesar da importância da precisão, ela pode apresentar vários problemas. Pode ser ineficaz, forçando os Estados a planejar eventos improváveis; pode ser contraproducente, criando disposições confusas e inconsistentes; pode levar a uma rigidez indesejada; e pode até impedir que o acordo seja firmado (Abbott; Snidal, 2000).

De qualquer maneira, elaborar contratos completos é deveras desafiador. A literatura indica que a informação assimétrica geralmente torna impossível criar um contrato ideal quando o agente é avesso ao risco. De fato, devido à racionalidade limitada e à incerteza constante com a qual os Estados lidam, é impossível criar acordos que cubram todas as eventualidades. Esse problema favorece comportamentos oportunistas e desencoraja tanto os investimentos específicos na relação quanto os acordos que visam aumentar o valor (Abbott; Snidal, 2000).

Compreendido o conceito de hard law e sua aplicação, a próxima seção versará sobre a teoria do complexo de segurança regional, elaborada por Barry Buzan.

2.2 Teoria do complexo de segurança regional

Conforme aponta Katzenstein (2000), desde a descolonização, a segurança em nível regional ganhou mais autonomia e destaque na política internacional, um processo que foi acelerado pelo fim da Guerra Fria.

Buzan e Waever (2003) destacam que essa ideia decorre naturalmente do fim da bipolaridade. Sem a rivalidade entre superpotências dominando todas as regiões, os poderes locais ganharam mais liberdade de ação. Durante a década seguinte ao término da Guerra Fria, tanto a superpotência restante quanto outras grandes potências tiveram menos motivação e mostraram menos disposição para intervir em questões de segurança fora de suas próprias regiões.

A autonomia relativa da segurança regional cria um modelo de relações internacionais de segurança que difere significativamente da rígida estrutura bipolar das superpotências que caracterizou a Guerra Fria. Segundo essa perspectiva, esse

modelo não é adequadamente descrito pelas designações “unipolar” ou “multipolar” da estrutura do sistema internacional, tampouco pela ideia de “globalização” (Carpenter, 1991).

A teoria do complexo de segurança regional permite entender essa nova estrutura e avaliar o equilíbrio de poder relativo, bem como a relação mútua entre as tendências de regionalização e globalização. Essa teoria diferencia a interação das potências globais, que podem superar grandes distâncias, da interação das potências menores, cujo ambiente de segurança principal é sua própria região local (Buzan; Waever, 2003).

A ideia principal da teoria dos complexos de segurança regional é que, como a maioria das ameaças se propaga mais facilmente em distâncias curtas do que longas, a interdependência de segurança tende a formar agrupamentos regionais chamados complexos de segurança (Buzan; Waever, 2003).

Friedberg (1993) cita que, historicamente, a maioria dos Estados tem focado, principalmente, nas capacidades e intenções de seus vizinhos. Os processos de securitização e o grau de interdependência de segurança são mais intensos entre os atores dentro desses complexos do que entre os atores dentro do complexo e aqueles que estão fora dele (Buzan, 1983).

A teoria do complexo de segurança regional fornece um modelo conceitual que categoriza as regiões de segurança em diversos tipos, oferecendo uma base para comparações na segurança regional. Ademais, proporciona uma teoria com potencial preditivo, no sentido de restringir as possíveis consequências para determinados tipos de regiões (Buzan; Waever, 2003).

Originalmente, Buzan (1983, p.106) definia complexo de segurança como "grupo de estados cujas principais preocupações de segurança estão suficientemente interligadas a ponto de suas seguranças nacionais não poderem ser razoavelmente consideradas separadas umas das outras".

Posteriormente, Buzan e Waever (1998) atualizam a definição de complexo de segurança regional, com a qual trabalharemos nessa Tese, para afastá-la do foco centrado no Estado e na dimensão política-militar. O conceito básico passa a considerar a participação de diferentes atores e múltiplos setores de segurança. A nova definição de complexo de segurança regional passou então a ser:

"Conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, desecuritização, ou ambos, estão tão interligados que seus problemas de

segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros" (Buzan; Waever, 1998, p. 201).

Cabe salientar que essa formulação mais complexa não muda a ideia fundamental nem as principais características do conceito. A ideia central concebida por Buzan (1983) e Buzan e Waever (1998, 2003) permanece sendo que partes significativas dos processos de securitização e desecuritização no sistema internacional se manifestarão em agrupamentos regionais.

Conforme apontam Buzan e Waever (2003), a criação do conceito de complexos de segurança regionais teve como objetivo destacar o nível regional como o mais apropriado para uma vasta área de análise prática de segurança. Geralmente, a análise de segurança é dominada por dois extremos: o nível nacional e o global.

A segurança nacional, isoladamente, não é um nível de análise significativo. Devido à natureza relacional das dinâmicas de segurança, a segurança de uma nação nunca é completamente autossuficiente. Contudo, estudos sobre "segurança nacional" muitas vezes acabam por centralizar o próprio Estado dentro de um "contexto" improvisado, sem levar em conta de maneira adequada o contexto sistêmico ou subsistêmico por si só (Buzan; Waever, 2003).

A segurança global, em um sentido abrangente, é mais uma meta desejada do que uma realidade concreta. O mundo não é suficientemente integrado em termos de segurança, e, salvo nas situações específicas de superpotências e grandes potências, há pouco que pode ser considerado nesse nível de generalidade que realmente represente as preocupações reais da maioria dos países (Buzan; Waever, 2003).

A região, todavia, representa o nível em que os Estados ou outras unidades estão interligados de maneira tão próxima que suas seguranças são interdependentes. É nesse nível regional que ocorre a interação entre as extremidades da segurança nacional e global, e onde a maioria das dinâmicas se desenrola (Buzan; Waever, 2003).

Os complexos de segurança regionais são caracterizados por padrões persistentes de cooperação e conflito que se manifestam em formas subglobais e geograficamente coesas de interdependência em termos de segurança. O perfil específico de um complexo de segurança regional local é, geralmente, moldado por

fatores históricos, como inimizades antigas ou o compartilhamento cultural dentro de uma região civilizacional (Buzan; Waever, 2003).

A criação dos complexos de segurança regionais decorre da interação entre, de um lado, a estrutura anárquica e suas implicações para o equilíbrio de poder, e, de outro, as pressões da proximidade geográfica local. A proximidade física tende a promover mais interações de segurança entre estados vizinhos do que entre países localizados em áreas diferentes, como ressaltado por Walt (1987).

Buzan e Waever (2003) explicam que a principal função da teoria do complexo de segurança regional é fornecer um esquema para a organização de estudos sobre segurança regional. A teoria estabelece quais aspectos analisar em quatro níveis diferentes e como interconectar esses níveis. Esses quatro níveis, quando considerados em conjunto, formam o que Buzan, Waever e Wilde (1998) definem como constelação de segurança.

Com efeito, o primeiro nível a ser analisado é domesticamente nos Estados da região, onde Buzan (1991) questiona se o Estado é considerado forte ou fraco com base na estabilidade da ordem interna e na correspondência entre o Estado e a Nação. Já o segundo nível consiste nas relações entre Estados, o qual configura a região como um todo. Em seguida, o terceiro nível implica a interação da região com regiões vizinhas, a qual geralmente é limitada, uma vez que o complexo é caracterizado pela maior importância da interação interna. E, finalmente, o quarto nível identifica o papel das potências globais na região, em especial a relação entre as estruturas de segurança global e regional.

Buzan e Waever (2003) concebem a ideia de subcomplexos como um "meio-nível" dentro do nível regional. Subcomplexos compartilham essencialmente a mesma definição dos complexos de segurança regionais. Não obstante, a diferença é que um subcomplexo está integrado dentro de um complexo maior. Eles refletem padrões específicos de interdependência de segurança, mas que fazem parte de um padrão mais amplo que caracteriza o complexo como um todo.

Um dos propósitos da teoria do complexo de segurança regional descritiva é estabelecer um padrão para identificar e avaliar mudanças no nível regional. Como os complexos de segurança regionais são subestruturas estáveis com um componente geográfico relevante, eles possuem estruturas internas e fronteiras externas que permitem monitorar a continuidade e as mudanças, ajudando a

diferenciar alterações significativas de eventos menos relevantes (Buzan; Waever, 2003).

A estrutura essencial de um complexo de segurança regional consiste em quatro variáveis: "a fronteira", que distingue o complexo dos seus vizinhos; "a estrutura anárquica", que significa que o complexo deve incluir duas ou mais unidades autônomas; "a polaridade", que diz respeito à distribuição de poder entre as unidades; e "a construção social", que envolve os padrões de amizade e inimizade entre essas unidades (Buzan; Waever, 2003).

A partir de sua configuração em um determinado momento, um complexo de segurança regional pode seguir três caminhos evolutivos: "manutenção do status quo", que significa que não há mudanças significativas em sua estrutura essencial; "transformação interna", que se refere a mudanças na estrutura essencial dentro dos limites fronteiriços existentes; e "transformação externa", que envolve a expansão ou contração da fronteira externa, alterando a composição do complexo e, possivelmente, modificando sua estrutura essencial de outras maneiras (Buzan; Waever, 2003).

Com base nesses parâmetros de estrutura e evolução apresentados, a teoria do complexo de segurança regional permite distinguir uma miríade de tipos de complexo de segurança regional. Contudo, será abordado o tipo classificado por Buzan e Waever (2003) como "Padrão", por se melhor aplicar ao contexto securitário que será apresentado no capítulo seguinte.

Um complexo de segurança regional "Padrão" possui uma configuração amplamente westfaliana, com duas ou mais potências e um foco principal em segurança militar e política. Todos os complexos, do tipo "Padrão", apresentam uma estrutura anárquica. Nesses complexos, a polaridade é determinada inteiramente pelas potências regionais e pode ser unipolar ou multipolar. Quando é unipolar, significa que a região possui apenas uma potência regional (Buzan; Waever, 2003).

Em termos de amizade e hostilidade entre os Estados, os complexos de segurança regionais "Padrão" podem ser formações de conflito, regimes de segurança ou comunidades de segurança, nas quais a região é caracterizada por rivalidades, equilíbrios de poder, alianças e/ou parcerias e amizades (Buzan; Waever, 2003).

Em um complexo regional de segurança "Padrão", o aspecto central da política de segurança é a interação entre as potências regionais da área. Essas

interações definem as condições para as potências menores e influenciam a entrada das potências globais no complexo (Buzan; Waever, 2003).

A seção a seguir abordará os requisitos gerais da boa ordem no mar concebida por Geoffrey Till.

2.3 Requisitos gerais da boa ordem no mar

Till (2018) argumenta que a contribuição do mar para o desenvolvimento da humanidade no passado, podia ser sintetizada em quatro principais atributos, os quais caracterizavam as formas como era utilizado: pelos recursos que oferecia; por sua função como meio de transporte e comércio; por seu papel na disseminação de informações; e como uma fonte de poder. Segundo o autor, esses atributos históricos se revestiam de especial relevância e eram interdependentes.

Com o tempo e o avanço das ciências físicas e pela possibilidade jurídica de ser explorado atualmente, sem interferência de outros países, percebeu-se que o mar também deve ser considerado como um ambiente físico importante e como uma área de soberania, refletindo sua relevância para a segurança e a governança global. Além disso, outras transformações importantes, ao longo do tempo, como as mudanças tecnológicas, retiraram do mar o seu uso como meio de troca de informações. (Till, 2018).

Assim, para explorar o conceito de boa ordem no mar, Till (2018) propôs uma nova reinterpretação do conjunto de atributos do mar, quais sejam: o mar como via de transporte; como recurso; como espaço de soberania; como ambiente físico; e como meio de domínio (Till, 2018).

Till (2018) destaca que os benefícios derivados do mar, seja como recurso, meio de transporte, ambiente físico ou área de soberania, dependem da manutenção da estabilidade e da boa ordem no mar. Sem essa estabilidade, esses valores marítimos ficam em risco, o que pode levar a preocupações mais amplas de segurança.

Nesse contexto, as marinhas em todo o mundo estão cada vez mais focadas em seu papel na preservação da boa ordem no mar, a tal ponto que termos como “segurança marítima” e “operações de segurança marítima” ganharam destaque. Essas operações são entendidas pela Marinha Real britânica como ações conduzidas por unidades militares, em parceria com outras agências governamentais e parceiros internacionais, para combater atividades ilegais e apoiar

a liberdade dos mares, protegendo tanto os interesses nacionais quanto internacionais (Till, 2018).

O mar possui, como meio de transporte, um valor particularmente complexo e extenso. A segurança e a prosperidade globais estão intrinsecamente ligadas ao transporte marítimo, pois todos os países, em diferentes graus, dependem do livre fluxo do comércio mundial (Till, 2018).

O comércio marítimo está sujeito a vários riscos, que também comprometem a ordem internacional a qual ele é essencial. Durante períodos de paz, as forças navais, as guardas costeiras e as aduanas atuam para conter essas ameaças à boa ordem no mar, que podem colocá-lo em perigo (Till, 2018).

No que concerne a essas ameaças, a mais evidente diz respeito à operação segura dos navios. No entanto, de forma menos evidente, os navios mercantes também podem representar um perigo para a ordem no mar e para o sistema de comércio marítimo em geral, especialmente se transportarem cargas perigosas que constituem um uso inadequado do mar como meio de transporte (Till, 2018).

Algumas ameaças aos navios são deliberadas, enquanto outras não. As ameaças deliberadas podem envolver ataques cibernéticos aos sistemas de comunicação eletrônica, que se tornaram fundamentais para o funcionamento do transporte marítimo, bem como interrupções nos portos de origem e destino (Till, 2018).

A filosofia de operar com o mínimo possível e exatamente no momento certo faz com que o sistema de transporte marítimo atual seja muito mais vulnerável e menos resistente do que outrora. Hoje, cargas de maior valor estão concentradas em um número cada vez menor de embarcações (Till, 2018).

Dentre as ameaças ao tráfego marítimo, Till (2018) ressalta que a pirataria é um assunto de alta complexidade e tem variado consideravelmente em suas formas ao longo do tempo e em diferentes regiões. Definir pirataria é considerado por muitos um desafio político, cultural e legal. Entretanto, segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a pirataria acontece em águas internacionais. Já os ataques ocorridos no mar territorial são mais apropriadamente classificados como "roubo armado". Considerações sobre as definições desses dois conceitos serão abordados na seção seguinte.

A pirataria tem uma longa história, frequentemente considerada desonrosa. A maior parte dos ataques a navios ocorre em áreas portuárias ou próximas a elas. O

principal local desses ataques mudou do Estreito de Malaca para o Mar Árábico, próximo às costas da Somália e Aden, e, mais recentemente, para o Golfo da Guiné. Os eventos no mar frequentemente estão fortemente ligados ao que acontece em terra (Till, 2018).

Esses ataques colocam em risco a segurança de algumas das linhas de comunicação marítimas mais cruciais do mundo, dificultam o trânsito livre e ordenado do comércio marítimo que sustenta a ordem global atual, aumentam os prêmios de seguro, intensificam as tensões locais e ameaçam a vida das pessoas. Embora a pirataria seja geralmente vista por muitas autoridades como um incômodo em vez de uma ameaça sistêmica ao comércio mundial, ela tanto reflete quanto amplifica as instabilidades locais (Till, 2018).

Decerto que o transporte marítimo atingiu um nível de globalização tal que a única resposta viável a ameaça é uma abordagem colaborativa entre múltiplos países. Contudo, conforme a experiência na costa da Somália ilustra, a tarefa de protegê-los dos atos de pirataria ainda se mostra desafiador (Till, 2018).

Em primeiro lugar, a efetividade de uma força-tarefa internacional parcialmente combinada é inevitavelmente inferior à soma de seus componentes, uma vez que, apesar dos esforços, diferentes marinhas e guardas costeiras seguem procedimentos distintos para enfrentar a pirataria (Till, 2018).

Segundo, os navios de guerra têm o direito, e muitos acreditam que até a obrigação, de capturar e punir piratas em alto-mar, mas na prática muitos não o fazem. A expectativa de que o navio que captura os piratas seja responsável pelos seus procedimentos legais iniciais representa um grande desincentivo para ações efetivas, já que isso pode atrapalhar programas de visitas ou mesmo exercícios (Till, 2018).

Terceiro, a capacidade de processar piratas pode ser restrita por leis inadequadas no país de origem do navio de guerra. Essa diversidade jurídica dificulta a cooperação e pode causar grande frustração para os navios envolvidos (Till, 2018).

Assim, com vistas a resguardar a atuação dos militares e/ou demais agentes governamentais embarcados nos navios de guerra, em especial compondo as equipes de visita e inspeção, a padronização das normas legais, protocolos e procedimentos é fundamental para a captura e o julgamento bem-sucedido dos infratores (Till, 2018).

Essas discrepâncias internas oferecem uma oportunidade a qual os piratas conseguem aproveitar. Tal como outros criminosos, o desespero e a expectativa de grandes recompensas tornam os piratas altamente adaptáveis. Hoje em dia, eles utilizam tecnologias modernas, armamentos pesados e são apoiados até por navios-mãe. Esses recursos lhes permitem operar em áreas, muitas vezes, fora do alcance dos navios de guerra de uma coalizão. Isso demonstra a criatividade e a evolução de suas estratégias em comparação com as forças de segurança (Till, 2018).

Por outro lado, em casos de uma coalizão semivariável, onde não há uma unidade de comando, a adaptação de uma força-tarefa antipirataria é dificultada pela necessidade de alcançar consenso e por restrições políticas e legais que não afetam os criminosos (Till, 2018).

Importa ressaltar que as ações contra a pirataria podem se manifestar de maneiras muito distintas, pois a natureza da ameaça e o contexto geográfico podem mudar drasticamente ao longo do tempo, mesmo em uma determinada região (Till, 2018).

Till (2018) destaca os três requisitos gerais para o estabelecimento da boa ordem mar, os quais reúnem as condições fundamentais para sua consolidação: um nível ampliado de consciência situacional, política marítima efetiva e governança integrada.

A abordagem será iniciada pelo primeiro requisito estabelecido por Till (2018) para a boa ordem no mar: o nível ampliado de consciência situacional.

O nível ampliado de consciência situacional marítima deve ser mantido nos três níveis de decisão: estratégico, operacional e tático. Essa capacidade, essencial para o efetivo gerenciamento dos oceanos, se traduz na adequada vigilância e na perfeita compreensão sobre potenciais ameaças ao tráfego marítimo em uma determinada região (Till, 2018).

Nesse sentido, a Organização Marítima Internacional (IMO, no acrônimo em inglês) apresenta o conceito análogo: consciência do domínio marítimo (MDA, acrônimo em inglês): “a consciência do domínio marítimo é a compreensão efetiva de qualquer aspecto associado ao domínio marítimo que possa impactar a segurança, a economia ou o ambiente marinho.” (IMO, 2018). Para os fins desta Tese, os conceitos de consciência situacional marítima e consciência do domínio marítimo serão considerados equivalentes.

O avanço na consciência situacional marítima vem permitindo uma lenta transição no monitoramento do tráfego marítimo, em que os navios passam a ser acompanhados de forma semelhante à aviação comercial, por diferentes centros de controle de tráfego marítimo. A finalidade dessa integração de dados é identificar padrões normais de navegação e/ ou atividades correlatas, com vistas a facilitar a detecção de situações anormais. Isso também reforça a importância de uma abordagem holística em todas as áreas das operações de segurança marítima (Till, 2018).

O setor de transporte marítimo também enfrenta desafios relacionados à ocultação e à farsa, com navios que escolhem "desaparecer" ao desligar seus sistemas de identificação automática (AIS, acrônimo em inglês) ou fornecer dados falsos quando isso oferece vantagens comerciais e/ou operacionais. Enfrentar essa situação exige um esforço administrativo considerável, o que implica em custos financeiros (Till, 2018).

Ademais, em diversos casos, os centros responsáveis pela coleta e processamento desses dados podem ter reservas que limitam o compartilhamento de informações, seja para proteger a fonte dos dados ou suas próprias competências (Till, 2018).

Esses dados essenciais, por conseguinte, provêm de uma ampla gama de fontes, tanto abertas quanto sigilosas, que incluem desde inteligência humana, aeronaves de patrulha marítima e veículos aéreos não tripulados, até conhecimento especializado em oceanografia. As vantagens significativas de um panorama de superfície comum entre os centros envolvidos enfatizam a necessidade de promover uma cultura de compartilhamento de informações entre agências governamentais e parceiros internacionais. Quanto melhor essa integração, maior a efetividade no gerenciamento dos espaços marítimos (Till, 2018).

Conforme apresentado anteriormente, Till (2018) enumera um segundo requisito para a boa ordem no mar: uma política marítima efetiva.

Com o fito de concebê-la, os países devem, no nível estratégico, avaliar suas necessidades em relação à gestão dos oceanos e desenvolver uma política equilibrada que seja abrangente, não influenciada por nenhum interesse setorial, mas que leve em conta todos de maneira justa e racional, dado que todos os aspectos marítimos estão, de alguma forma, interligados. Essa política especificará o estado final desejado e estruturará um plano para sua efetivação. Além disso, faz-

se necessário ressaltar a importância das questões marítimas em relação a outros setores do governo (Till, 2018).

Till (2018) lembra que o oceano deve ser considerado como um sistema global interligado, em que uma alteração em qualquer parte pode influenciar todas as outras. Em síntese, o mar é um único sistema. Outro notório acadêmico, Mackinder (1914, p.12), afirma que "a unidade do oceano é o fato físico básico que fundamenta o valor predominante do poder naval no mundo global moderno."

Logo, o fato de o mar ser "todo interligado, a estrada que vai a todos os lugares", conforme cita Dixon (1917, p. 95), implica que os acontecimentos no mar são de interesse comum para países de várias partes do mundo, e não apenas para aqueles que estão próximos dos desafios ou atividades ilícitas em questão (Till, 2018).

Igualmente, as conexões estreitas entre mar e terra tornam a situação ainda mais intrincada. Por exemplo, é impossível separar o problema das drogas do seu contexto e da questão mais ampla de conflitos e instabilidade em terra, assim como ocorre com outros tipos de crimes marítimos e a maioria das atividades no mar (Till, 2018).

O Almirante estadunidense Tidd (2017 apud Till, 2018), do Comando Sul dos Estados Unidos da América, assim o resume ao declarar que essas redes criminosas funcionam sem limitações legais, sem serem barradas por questões morais, e são impulsionadas por grandes lucros. Elas aproveitam a fragilidade das instituições, atravessam fronteiras nacionais e exploram a interconexão dos sistemas financeiros, de transporte e tecnológicos modernos. É necessário que se tenha uma visão e uma ação conjunta para enfrentar esses problemas.

Essa complexidade significa que cada ameaça marítima é um problema complexo, que não tem soluções rápidas, claras e fáceis. É necessário, portanto, adotar uma abordagem holística, como define a OTAN, onde todos os aspectos dos objetivos da política e das linhas de desenvolvimento são interconectados (Till, 2018).

Esse tipo de abordagem mais ampla em relação ao mar está se tornando cada vez mais comum globalmente, manifestando-se na elaboração de políticas que englobam todos os aspectos do ambiente marítimo (Till, 2018). Cita-se o exemplo da União Africana que implementou a Estratégia Marítima Integrada Africana, com o propósito de:

promover a criação de mais riqueza a partir dos oceanos, mares e vias navegáveis interiores da África, desenvolvendo uma economia marítima próspera e realizando o pleno potencial das atividades baseadas no mar de maneira ambientalmente sustentável. (União Africana, 2012, p.10)

Por fim, será abordado o terceiro requisito geral definido por Till (2018) para a boa ordem no mar: a governança integrada.

Till (2018) menciona que, no âmbito nacional e internacional, os países precisam dispor de sistemas administrativo e judiciário, assim como ordenamento jurídico interno capazes de identificar e processar infratores. Entretanto, constantemente, isso não ocorre, pois os assuntos marítimos nem sempre recebem a prioridade devida.

A ampla abrangência da segurança marítima exige que as forças navais e agências civis governamentais envolvidas desenvolvam uma abordagem cada vez mais integrada para a gestão dos oceanos. Elas precisam conversar, pensar, planejar e atuar em conjunto (Till, 2018)

Contudo, mesmo em nível nacional, essa tarefa não é das mais fáceis, pois há tensões significativas entre os diversos aspectos que permeiam a governança marítima. As dificuldades em cada uma dessas áreas incentivam a especialização das agências responsáveis, o que, por sua vez, promove uma tendência de "isolamento", onde cada uma ignora as demais questões. Em síntese, há que se ter atenção, pois a especialização necessária para tratar de um problema complexo específico pode impedir uma abordagem mais abrangente e global. (Till, 2018).

Till (2018) alerta que as tensões não se limitam aos procedimentos. Elas podem ser de natureza substancial. Mesmo em países com uma efetiva governança, as várias utilizações do mar constantemente se sobrepõem, competem entre si e demandam vigilância e supervisão.

Por isso que uma política marítima integrada deve servir como uma estrutura efetiva para mediar conflitos de interesses e pontos de vista divergentes. Ao regulamentar o uso do mar como fonte de recursos ou via de transporte de riquezas, será essencial equilibrar cuidadosamente as necessidades de segurança marítima com as demandas do mercado (Till, 2018).

Evidentemente que todos esses desafios se tornam muito mais graves quando o Estado em comento já enfrenta problemas de governança em terra, pois isso geralmente significa que os assuntos marítimos não recebem o apoio administrativo adequado. Nesses casos, os problemas de imposição de lei no mar

geralmente são resultados de falhas estatais e dificuldades na governança em terra (Till, 2018).

Com vistas a mitigar essas deficiências, Till (2018) menciona que a cooperação naval contribui para a formação de coalizões especializadas, e, como resultado, também melhora as relações de segurança entre os países. A nível regional, há evidências de que está se desenvolvendo um senso de comunidade marítima, onde a manutenção da ordem no mar é considerada um recurso comum que demanda cooperação entre os países.

Nesse sentido, as marinhas e guardas costeiras devem estar ativamente envolvidas nos processos de concepção e desenvolvimento de uma política integrada para a gestão dos oceanos, tanto porque seus interesses específicos podem ser impactados quanto porque estarão profundamente envolvidas na sua execução (Till, 2018).

Na seção seguinte, serão definidos os principais conceitos adicionais, julgados de importância, para complementar e aprimorar a compreensão da argumentação desse trabalho acadêmico.

2.4 Conceitos Complementares

Iniciar-se-á esta seção com a discussão sobre alguns conceitos básicos afetos ao Direito do mar, seguindo-se outras definições adicionais importantes para apoio a nossa pesquisa.

2.4.1 Mar Territorial

No que concerne ao conceito de Mar Territorial, com fulcro no artigo 3, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), “todo Estado tem o direito de estabelecer a largura de seu mar territorial até um limite que não exceda doze milhas náuticas “(ONU, 1982, p. 7). A convenção estabelece ainda, em seu artigo 2, que a soberania de um Estado costeiro transcende “seu território terrestre e águas internas e, no caso de um Estado arquipélago, suas águas arquipelágicas, até uma faixa adjacente de mar, descrita como o mar territorial” (ONU, 1982, p. 7).

2.4.2 Zona Econômica Exclusiva

Importa também conhecer o conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), que conforme o artigo 57, da CNUDM, “não se estenderá além de 200 milhas

náuticas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial" (ONU, 1982, p. 25). Segundo a CNUDM (1982), em seu artigo 56, os Estados costeiros possuem direitos soberanos para explorar, utilizar, conservar e administrar os recursos naturais, sejam eles vivos ou não, nas águas acima do leito marinho, assim como no próprio leito marinho e seu subsolo, além de realizar outras atividades econômicas na zona, como, por exemplo, a geração de energia a partir da água, das correntes e dos ventos.

2.4.3 Pirataria

O conceito de Pirataria consta na referida convenção a qual a define, em seu artigo 101, conforme a seguir:

- (a) qualquer ato ilegal de violência ou detenção, ou qualquer ato de depredação, cometido para fins privados pela tripulação ou pelos passageiros de um navio privado ou de uma aeronave privada, e direcionado:
 - (i) em alto-mar, contra outro navio ou aeronave, ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio ou aeronave;
 - (ii) contra um navio, aeronave, pessoas ou bens em um lugar fora da jurisdição de qualquer Estado;
- (b) qualquer ato de participação voluntária na operação de um navio ou de uma aeronave com conhecimento de fatos que o tornem um navio ou aeronave pirata;
- (c) qualquer ato de incitação ou de facilitação intencional de um ato descrito no subparágrafo (a) ou (b) (ONU, 1982, p. 42).

Para essa definição, no que concerne ao aspecto geográfico, cabe salientar uma interpretação importante. Segundo a Circular nº 3180 da Organização Marítima Internacional (2011), para se definir pirataria, o artigo 101(a)(i) se refere às ações realizadas em alto-mar, enquanto o artigo 101(a)(ii) menciona atos realizados em locais fora da jurisdição de qualquer Estado. Essa circular reforça que o artigo 101 da CNUDM deve ser interpretado juntamente com o artigo 58(2), que determina que "os artigos 88 a 115 e outras normas relevantes do direito internacional se aplicam à zona econômica exclusiva, desde que não entrem em conflito com esta Parte" (IMO, 2011, p.4). Portanto, o alcance geográfico do artigo 101(a) deve incluir a zona econômica exclusiva de qualquer Estado. Em outras palavras, entende-se que atos mencionados no artigo 101(a), quando ocorrendo além do mar territorial de qualquer Estado, são considerados pirataria marítima, segundo a Convenção (IMO, 2011).

2.4.4 Roubo armado

No que tange ao conceito de roubo armado, a IMO o define, por meio de sua resolução A.1025(26), como a seguir:

1 qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação, ou ameaça disso, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio, dentro das águas interiores, águas arquipelágicas e mar territorial de um Estado;

2 qualquer ato de incitação ou de facilitação intencional de um ato descrito acima (IMO, 2010, p. 4).

Observa-se que, tanto a pirataria, quanto o roubo armado incluem o elemento violência em suas definições. Embora possuam a mesma essência em sua caracterização, são diferenciados de acordo com o espaço marítimo de ocorrência do ilícito. Assim, segundo as definições e referências mencionadas, a distinção entre essas formas de violência marítima, que é relevante para esta pesquisa, é feita entre roubo armado e pirataria, caso esses crimes ocorram até o limite máximo do mar territorial de um Estado costeiro, ou fora deste (na ZEE e em alto-mar), respectivamente.

2.4.5 Eficiência, eficácia e efetividade

Para melhor compreender os resultados dos esforços multinacionais no Atlântico Sul, em especial aqueles com potenciais de contribuição para o combate aos crimes no Golfo da Guiné, sob a ótica da Ciência Administrativa, convém distinguirmos os conceitos clássicos de eficiência e de eficácia, bem como do mais recente, a efetividade.

O renomado professor Idalberto Chiavenato (1994) aponta que toda organização deve ser examinada em termos de eficácia e eficiência. Destaca que a eficácia é uma medida que avalia a obtenção dos resultados desejados, enquanto a eficiência é uma medida que avalia a utilização dos recursos durante esse processo. A eficiência envolve a relação entre custos e benefícios, focando na melhor maneira de realizar tarefas (métodos) para que os recursos sejam utilizados da forma mais racional possível (Chiavenato, 1994).

Atualmente, a literatura especializada registra um terceiro conceito, mais complexo que a eficiência e a eficácia: a efetividade, a qual é particularmente relevante para a administração pública. Na área pública, a efetividade avalia o grau

em que os resultados de uma ação beneficiam a população. Isso significa que a efetividade é mais ampla do que a eficácia, pois enquanto a eficácia determina se o objetivo foi alcançado, a efetividade verifica se esse objetivo trouxe melhorias para a população alvo (Castro, 2006).

A efetividade é o mais complexo dos três conceitos, focando na avaliação da real necessidade e oportunidade de certas ações governamentais, destacando quais serviços são beneficiados e em desfavor de outros atores sociais. Essa avaliação da necessidade e oportunidade deve ser realizada de maneira responsável, democrática e transparente, visando alinhar e sensificar a população para a implementação das políticas públicas (Torres, 2004).

Com base nas fundamentações teórica e conceituais apresentadas, no capítulo seguinte, serão analisadas a situação securitária no Golfo da Guiné, bem como a efetividade das três iniciativas multilaterais em vigor no Atlântico Sul as quais possuem potencial para estruturar os esforços de combate aos crimes de pirataria e roubo armado naquele Golfo.

Nesse desiderato, dentro do lapso de interesse dessa Tese, qual seja no período de 2013 a 2023, a análise das referidas iniciativas será procedida, levando-se em consideração a evolução dos números de incidentes ocorridos no período; o nível de compromisso vinculativo das governanças legais proporcionado pelos três mecanismos multilaterais em estudo; e os requisitos da boa ordem no mar, estabelecidos por Till (2018) para a região, em especial o nível ampliado de consciência situacional, política marítima efetiva e governança integrada.

A referida análise contará, adicionalmente, com apoio da estrutura para organização dos estudos sobre segurança regional, concebida pela teoria do complexo de segurança regional, de autoria de Barry Buzan. Nesse sentido, o foco estará voltado para o segundo nível da constelação de segurança, ou seja, a relação entre os Estados.

3 MECANISMOS MULTILATERAIS NO ATLÂNTICO SUL

Nesse capítulo, serão abordados, com foco no período relevante para a pesquisa, o contexto securitário no Golfo da Guiné, além de três iniciativas multinacionais no Atlântico Sul, cujas deliberações encontram-se vigentes até o momento, quais sejam a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a Cúpula de Yaoundé e o Grupo dos Amigos do Golfo da Guiné, com o objetivo de apoiar a análise de suas efetividades em estruturar os esforços de combate aos crimes de pirataria e roubo armado naquele Golfo.

3.1 O contexto securitário no Golfo da Guiné

Geograficamente, o Golfo da Guiné abrange a área marítima do Oceano Atlântico entre o Cabo Palmas, na Libéria, e o Cabo Lopez, no Gabão. No entanto, a importância estratégica de seus recursos naturais, que se estendem da Guiné até a Namíbia, trouxe uma nova relevância geográfica para essa região (Cruz, 2007).

O Golfo da Guiné, com sua numerosa população e potencial para exploração de recursos naturais, desempenha um papel de destaque na área do Atlântico Sul. Suas reservas de petróleo e posição estratégica favorável para o comércio mundial foram fatores decisivos para alterar a situação de segurança no cenário africano (Oliveira; Silveira, 2014).

Entretanto, conforme declarou Ban Ki-moon, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, a pirataria no Golfo da Guiné não era uma novidade. Desde o final dos anos 1990, ativos de alto valor, como transporte de petróleo, já eram alvos de pirataria na região. A partir de 2010, houve um aumento significativo nos incidentes de pirataria e roubos armados, fazendo com que a região se tornasse o segundo maior foco de pirataria no continente africano (Ki-Moon, 2012).

Em sua declaração no Briefing do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Paz e Segurança na África, a União Europeia mencionou o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, que destacou o impacto econômico significativo da pirataria no Golfo da Guiné, estimado em 1,9 bilhões de dólares por ano em custos diretos e indiretos (União Europeia, 2022).

Esse montante evidencia os vastos recursos que poderiam ter sido direcionados ao desenvolvimento e ao bem-estar das comunidades. Os gastos acumulados com medidas contra a pirataria, as perdas de receita, os prejuízos à

indústria marítima, o aumento dos custos de seguro e a diminuição dos volumes de comércio representam uma ameaça grave para toda a região (União Europeia, 2022).

Com enormes perdas anuais, a pirataria e os roubos armados têm impactado gravemente a economia da sub-região da África Ocidental. Esses ataques não afetam apenas os estados costeiros, mas também os países interiores e sem acesso ao mar que dependem do oceano para o comércio internacional (Ki-Moon, 2012).

De acordo com um relatório do ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, nenhum dos países da região possui a capacidade de enfrentar a insegurança marítima por conta própria, já que os ataques de piratas muitas vezes ocorrem fora de suas águas territoriais, alcançando suas zonas econômicas exclusivas (Ki-Moon, 2012).

Como exemplo, Bell et al (2021) citam os incidentes ocorridos frequentemente afastados da costa da Nigéria, com muitos casos acontecendo fora das águas interiores e do mar territorial nigeriano. Esses riscos persistentes têm impulsionado iniciativas, tanto dentro da região, quanto fora dela, para enfrentá-los adequadamente, como serão apresentadas nas seções seguintes.

Blanchard e Husted (2019) salientam que a Nigéria é um ator importante na África. destacando-se como o maior produtor de petróleo e a maior economia do continente. É reconhecida como uma das principais fontes mundiais de petróleo cru de alta qualidade. Com mais de 200 milhões de habitantes, a Nigéria é o país mais populoso da África, com uma população quase igualmente dividida entre cristãos e muçulmanos.

Além disso, a Nigéria dispõe de uma das maiores forças armadas da África e tem desempenhado um papel significativo nas iniciativas de manutenção da paz e na promoção da estabilidade em todo o continente. Poucos países africanos têm a capacidade de exercer uma influência tão decisiva na região (Blanchard; Husted, 2019).

Com o tempo, a pirataria marítima se tornou uma preocupação séria, havendo uma série de incidentes alarmantes chamando a atenção das autoridades e comunidade marítima. Além dos roubos armados, sequestros de embarcações, tomadas de reféns e até ataques fatais a tripulações, passageiros e forças de segurança têm se tornado frequentes no Golfo da Guiné, em especial nas águas costeiras da Nigéria (Jimoh, 2015).

Jimoh (2015) aponta que estudos anteriores demonstraram a incapacidade do governo nigeriano de abordar efetivamente as causas fundamentais da violência na última década. Isso se deveu a diversos fatores, incluindo corrupção, recursos financeiros insuficientes para a aplicação da lei, limitações legais e jurisdicionais, falta de oportunidades de emprego legítimas e deficiências no sistema de segurança.

Isso ajuda a explicar o fato de a Nigéria ter respondido por 48,1% dos incidentes⁴ de pirataria e roubo armado, ocorridos no Golfo da Guiné, no período de 2013 a 2023, conforme a tabela 1.

Tabela 1 - Localização dos incidentes no Golfo da Guiné nos últimos dez anos

INCIDENTES GOLFO DA GUINÉ		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	DÉCADA	PERCENTUAL
ZONAS	PAÍSES													
ALFA	ANGOLA*		1		2	1			6	4	5	3	22	4,1%
	CONGO	3	7	5	6	1	6	3	3	1		1	36	6,7%
	RDC CONGO		1	3	2		1	1		1	1		10	1,9%
	SUBTOTAL ALFA	3	9	8	10	2	7	4	9	6	6	4	68	12,7%
DELTA	CAMARÕES*		1	1			7	6		1		3	19	3,5%
	GUINÉ EQUATORIAL							2	10	2	2		16	3,0%
	GABÃO	2	1					1	2	4		1	11	2,1%
	SÃO TOMÉ & PRÍNCIPE		1			1		1	2	5			10	1,9%
	SUBTOTAL DELTA	2	3	1	0	1	7	10	14	12	2	4	56	10,4%
SUBTOTAL CRESMAC		5	12	9	10	3	14	14	23	18	8	8	124	23,1%
ECHO	BENIN*				1		5	3	11	2			22	4,1%
	NIGER												0	0,0%
	NIGÉRIA	31	18	14	36	33	48	35	35	6		2	258	48,1%
	TOGO	7	2		1		1	3	3				17	3,2%
	SUBTOTAL ECHO	38	20	14	38	33	54	41	49	8	0	2	297	55,4%
FOXTROT	GANÁ*	1	4	2	3	1	10	3	9	5	7	6	51	9,5%
	BURKINA FASSO												0	0,0%
	COSTA DO MARFIM	4	3	1	1	1	1	1	3		2	2	19	3,5%
	GUINÉ	1		3	3	2	3	2	5	3		2	24	4,5%
	LIBÉRIA		1	2				2	2	1	1		9	1,7%
	SERRA LEOA	2	1			4		1			1	2	11	2,1%
	SUBTOTAL FOXTROT	8	9	8	7	8	14	9	19	9	11	12	114	21,3%
GOLF	CABO VERDE												0	0,0%
	GÂMBIA												0	0,0%
	GUINÉ BISSAU												0	0,0%
	MALI												0	0,0%
	SENEGAL					1							1	0,2%
	SUBTOTAL GOLF	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0,2%
SUBTOTAL CRESMAD		46	29	22	45	42	68	50	68	17	11	14	412	76,9%
TOTAL GoG		51	41	31	55	45	82	64	91	35	19	22	536	100,0%

Fontes: ICC-IMB (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023)

Nota: Dados trabalhados pelo pesquisador

Ainda, conforme a tabela 1, observa-se que 76,9% dos incidentes ocorreram na sub-região da África Ocidental, com destaque para a Zona⁵ onde a Nigéria está inserida, com 55,4% do total ocorrências de todo período considerado.

Fruto dos altos índices de ataques registrados, a Nigéria lançou uma nova iniciativa, no final do período retromencionado, para mitigar seus impactos.

O Projeto de Infraestrutura Integrada para a Segurança Nacional e Proteção das Vias Navegáveis, conhecido como Projeto Deep Blue (DB), é uma iniciativa do Governo Federal da Nigéria para incrementar a segurança marítima. Iniciado em

⁴ Incidentes são entendidos aqui como ataques de pirataria e roubo armado, incluindo suas tentativas.

⁵ Refere-se à Zona E, da Arquitetura de Yaoundé. Maiores detalhes constarão na subseção 3.3.

agosto de 2019 e oficialmente lançado em 10 de junho de 2021, o projeto DB atua em conjunto com as estruturas de segurança marítima já existentes no país (Udochukwu, 2022).

Apesar do avanço da referida iniciativa, ainda se encontra longe da plenitude de seu potencial. Dentre suas limitações, destacam-se a tecnologia ou sistema de inteligência inadequados para lidar com ameaças que envolvem hostilidades e ataques cibernéticos, limitando sua capacidade de detecção de piratas e sua cibersegurança; falta de integração com sistemas internacionais de comunicação de socorro; e cobertura operacional limitada à costa de Lagos, Nigéria (Udochukwu, 2022).

Dentre as ameaças ao projeto, Udochukwu (2022) ressalta a falta de uma estrutura de Comando unificada que permita o controle operacional dos meios por parte da autoridade marítima, agravado pelo conflito de interesses de instituições diferentes; e a falta de um plano sustentável para o projeto como um todo.

No que tange à presença de potências estrangeiras na região, em janeiro de 2021, o conceito piloto das Presenças Marítimas Coordenadas (CMP) da União Europeia foi politicamente aprovado pelo seu Conselho, com o Golfo da Guiné sendo declarado uma Área Marítima de Interesse para aquela organização internacional. Esse conceito permite que os Estados membros da União Europeia coordenem os meios navais e aéreos empregados na região, fortalecendo sua capacidade de auxiliar os países lindeiros ao Golfo da Guiné no combate às inseguranças marítimas (GoGMI, 2022).

Jacobsen e Ebiede (2022) analisaram o link entre a pirataria e outros crimes organizados transnacionais na costa da Nigéria. Eles examinaram vários fatores, tanto em terra quanto no mar, que poderiam explicar o declínio da pirataria. Uma alteração importante identificada pelos autores em terra foi o aumento significativo do *bunker*⁶ e do roubo de petróleo na região do Delta do Níger.

Jacobsen e Ebiede (2022) observaram que havia possíveis conexões entre a redução da pirataria e o roubo de petróleo. Notou-se que pessoas envolvidas em várias etapas da pirataria, voltadas ao sequestro, estavam se engajando cada vez mais em diferentes aspectos do crime relacionado ao óleo, como por exemplo o

⁶ Bunkering é o fornecimento de combustível para uso em navios (esse combustível é chamado de bunker), incluindo a logística de carregamento e distribuição do combustível entre os tanques disponíveis a bordo do navio.

transporte, armazenamento e a escolta. No campo, seus dados analisados reforçaram a ideia de que era mais arriscado praticar atos de pirataria do que se dedicar à atividade mais lucrativa de *bunker* ilegal e roubo de carga líquida.

Na Seção a seguir, será abordada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

3.2 A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 27 de outubro de 1986, com o apoio do Brasil e da Argentina, através da Resolução 41/11 da Assembleia Geral da ONU. Seu objetivo é promover a cooperação regional e garantir a paz e segurança no entorno dos vinte e quatro países⁷ sul-americanos e da costa ocidental da África que participam dessa iniciativa (Brasil, 2023).

Este fórum foi concebido para ser o principal meio de articulação no Atlântico Sul, abrangendo a área entre a Antártida e o paralelo 16° N, assim como entre o subcontinente da América do Sul e o continente africano. Ele visa fortalecer a cooperação regional, promovendo a preservação dos recursos vivos e não vivos, a proteção ambiental, o desenvolvimento social e econômico, além da segurança de toda a região, sob o prisma de uma integração multilateral (Brasil, 2023).

Após a primeira Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, realizada em 1988, no Rio de Janeiro, outras reuniões se sucederam em Abuja, Nigéria, em 1990; Brasília, Brasil, em 1994; *Somerset West*, África do Sul, em 1996; Buenos Aires, Argentina, em 1998; Luanda, Angola, em 2007; e Montevideu, Uruguai, em 2013 (Brasil, 2023).

Ao longo desse período, além das iniciativas da Marinha do Brasil, destacaram-se os esforços da Cúpula de Angola para revigorar o fórum. Após um hiato de quase uma década, entre 1998 e 2007, esses esforços resultaram em novos objetivos para o fórum. Em uma nova tentativa de revitalizar a ZOPACAS, liderada pelo Brasil, a Assembleia Geral da ONU aprovou em 29 de julho de 2021 a Resolução 75/312, que incentiva a continuidade do fórum (Brasil, 2023).

O Atlântico Sul é uma área geopolítica vital para o entorno estratégico do Brasil, como definido pela Política Nacional de Defesa (PND). Sua importância

⁷ Estados-membros da ZOPACAS: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

influencia a posição do país no cenário internacional, contribuindo para a segurança de suas fronteiras marítimas; a proteção dos recursos e interesses econômicos no mar, incluindo o tráfego de navios mercantes; o cumprimento das legislações marítimas; a cooperação e a integração regional (Brasil, 2023)

Dessa forma, esse contexto também favorece o apoio ao aumento do nível da institucionalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul e a criação de estruturas permanentes que evitem novas interrupções na coordenação do fórum (Brasil, 2023).

Na penúltima Cúpula, realizada em Montevidéu em 2013, de forma pioneira, participaram Ministros de Defesa dos Estados-Membros. Durante o evento, foi lançado o ambicioso Plano de Ação Montevidéu, que foi reavaliado dez anos depois, durante a VIII Reunião Ministerial, realizada em Mindelo, na Ilha de São Vicente, Cabo Verde, nos dias 17 e 18 de abril de 2023. A delegação brasileira foi liderada pelo Ministro das Relações Exteriores, enquanto o Ministro da Defesa foi representado pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (EMA) (Brasil, 2023).

Cabo Verde, na ocasião, assumiu a Presidência *pro tempore* do Fórum para o triênio 2023-2026, de forma excepcional, com o Brasil sendo eleito como sucessor a partir de 2026. Além disso, cabe salientar que o Brasil foi encarregado de estabelecer o Escritório de Pontos de Contato, com sede em Brasília-DF, até 2024, representando um passo importante rumo à consolidação de uma estrutura permanente (Brasil, 2023).

Ministério das Relações Exteriores (MRE) liderou o processo no país, com o apoio do Ministério da Defesa (MD). Em 2022, foi estabelecida uma Coordenação específica para a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul na Subchefia de Organismos Internacionais (SCOI), que passou a atuar de forma integrada com a Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço (DMAE), do Ministério das Relações Exteriores, e com a Subchefia de Assuntos Internacionais do Estado-Maior da Armada, da Marinha do Brasil (Brasil, 2023).

Como é habitual no fórum, que completará 40 anos em 2026, o principal resultado da reunião ministerial suprarreferida foi o documento final consensual, conhecido como Declaração de Mindelo, acompanhado de seu Plano de Ação, dos quais derivaram importantes deliberações, *inter alia*, voltadas a temas como governança global, segurança e defesa (Brasil, 2023).

A Declaração de Mindelo (2023) prevê, dentre seus propósitos e princípios, a ênfase em manter a região do Atlântico Sul livre da guerra e da instabilidade dos conflitos armados, e de colaborar para enfrentar os desafios comuns da região, como o crime organizado transnacional, ameaças híbridas, pirataria, tráfico de drogas, terrorismo, pesca ilegal, biopirataria e crimes ambientais, entre outros (Declaração de Mindelo, 2023).

No que tange à governança global, destacou a importância de combater a impunidade para os crimes mais graves de interesse internacional de maneira consistente e enfatizando a necessidade de plena e constante cooperação de todos os membros da comunidade internacional (Declaração de Mindelo, 2023).

Essa medida contribui para o requisito “governança integrada” da boa ordem no mar, pois permite o incentivo à harmonização de legislação específica voltadas à pirataria, em especial dos países da costa ocidental da África ocidental.

No que concerne ao tema “segurança”, algumas deliberações também foram previstas.

A Declaração apela aos Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul que reforcem seus esforços no enfrentamento da pirataria, roubo armado, terrorismo, tráfico de drogas e substâncias psicotrópicas, reconhecendo, nesse contexto, as ações realizadas, especialmente no âmbito da Arquitetura de Yaoundé (Declaração de Mindelo, 2023).

Foi reafirmado o compromisso dos Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul em combater e erradicar a pirataria, especialmente nos países ao longo do Golfo da Guiné, em conformidade com o direito internacional, incluindo os objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e as convenções e protocolos internacionais pertinentes, com ênfase nas leis de direitos humanos (Declaração de Mindelo, 2023).

No que se refere ao tema “Defesa”, foram estabelecidas igualmente deliberações, a seguir explicitadas.

Foi reconhecida a relevância de manter um alinhamento estratégico no combate aos crimes de pirataria no Golfo da Guiné, fortalecendo os esforços dos países da região, de acordo com a legislação nacional de cada país em questões de “Defesa” e “Segurança”. Além disso, o apoio às iniciativas dos Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul dentro da estrutura concebida pela Arquitetura de Yaoundé (Declaração de Mindelo, 2023).

Ainda, que as iniciativas devem abranger mecanismos para a troca eficaz de informações entre autoridades competentes e instituições pertinentes, além de incluir exercícios militares, visitas oficiais, intercâmbios e outros programas para o fortalecimento das capacidades de defesa entre os Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Declaração de Mindelo, 2023).

Foi ressaltada a importância da estrutura da Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS) como referência para questões relacionadas ao monitoramento das rotas marítimas e fluviais em suas respectivas áreas de controle. Ademais, incentivou-se o fortalecimento da cooperação regional entre seus membros em áreas de interesse compartilhado, como o Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM) (Declaração de Mindelo, 2023).

Foram apreciados os exercícios multinacionais realizados entre os Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, como o exercício “Guinex”, que buscam soluções sustentáveis para enfrentar os desafios das atividades ilícitas e aprimorar suas capacidades navais (Declaração de Mindelo, 2023).

Foi reconhecida a importância de estabelecer um mecanismo de Presença Marítima Coordenada (CMP) para aprimorar as capacidades de patrulha e monitoramento dos países da ZOPACAS. O objetivo é obter uma consciência situacional marítima holística e permanente, proporcionando maior segurança marítima por meio de ações combinadas e coordenadas (Declaração de Mindelo, 2023).

No que concerne ao tema “Crimes transnacionais”, as declarações são apresentadas a seguir.

Expressou-se a preocupação com o impacto da pirataria e do roubo armado no Golfo da Guiné sobre a navegação internacional, a segurança marítima e o desenvolvimento econômico dos países da região. Reconheceu o papel de liderança dos Estados da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul até o momento e a necessidade de manter uma coordenação regional constante para enfrentar esses crimes (Declaração de Mindelo, 2023).

Nesse contexto, saudou-se a realização da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo do Golfo da Guiné, realizada em Yaoundé, Camarões, nos dias 24 e 25 de junho de 2013, que aprovou o Código de Conduta para a Prevenção e Repressão à Pirataria, Roubo Armados contra Navios e Atividades Marítimas Ilegais na África

Ocidental e Central. Também lembrou as disposições da Declaração Presidencial do Conselho de Segurança SC/PRST/2013 atinentes ao Exercício Naval “*Grand African Nemo 2022*”, ocorrido em outubro de 2022 (Declaração de Mindelo, 2023).

Instou os parceiros internacionais a apoiar os Estados e organizações da região a melhorar suas habilidades para combater a pirataria e os roubos armados no Golfo da Guiné. Isso inclui o fortalecimento da capacidade para realizar patrulhas regionais, criar e manter centros combinados de coordenação e compartilhamento de informações, além de assegurar a implementação efetiva da estratégia regional (Declaração de Mindelo, 2023).

Foi reconhecido que o crime organizado transnacional, o tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo, a corrupção, a pirataria, o tráfico de drogas e o comércio ilegal de armas estão interconectados (Declaração de Mindelo, 2023).

Destacou a necessidade de adotar estratégias integradas e abrangentes na Zona para enfrentar efetivamente esses problemas. Além disso, enfatizou que a execução de políticas e estratégias nacionais deve ser complementada por acordos regionais e internacionais, incluindo entre os Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Declaração de Mindelo, 2023).

Com base no exposto acima e na fundamentação teórica apresentada, serão realizadas as análises da efetividade da ZOPACAS.

Primeiramente, a iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul passa a ser analisada no limiar de dois níveis distintos da constelação de segurança enunciada por Berry Buzan em sua teoria: relações entre Estados e interação da região com a região vizinha.

Inicialmente, poderia tratar-se do complexo regional de segurança da América do Sul, em sua porção oriental, interagindo com o complexo de segurança da África Ocidental. Como, nesse fórum, os países compartilham dos mesmos interesses, didaticamente, o Atlântico Sul será considerado um complexo de segurança único, com dois subcomplexos o compondo. Objetiva-se, dessa maneira, a análise da sua estrutura essencial, enquanto complexo de segurança, assim como dos resultados concretos sobre o combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, de acordo com o objeto da pesquisa.

No que tange a sua fronteira, o complexo Atlântico do Sul está bem delimitado entre as duas margens do oceano, assim como entre a Antártida e o paralelo 16°. Isso que permite uma clara definição da região que será estudada.

Essa região apresenta uma estrutura anárquica, com a presença de 24 países, o que se constitui, naturalmente, em um desafio no concerto de interesses. Razão essa que permite compreender que, apesar de quase quarenta anos da iniciativa, houve pouco avanço na conversão das declarações em ações efetivas. Esse fato vem sendo agravado por uma falta de estrutura permanente, capaz de manter a continuidade dos trabalhos.

No que tange à polaridade na região, destaca-se o protagonismo da diplomacia brasileira, com apoio da Argentina, perante a Organização das Nações Unidas, na iniciativa da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Após essa fase inicial, alguns longos hiatos em suas reuniões, com consequentes vácuos burocráticos por períodos consideráveis, sugerem que o Brasil não foi capaz de manter sua influência, como potência regional, para fomentar maiores inteirações. A Nigéria, mais recentemente, vem se apresentando como a principal potência regional no subcomplexo “África Ocidental”⁸. Mas, até o momento, não vem buscando exercer maior protagonismo na ZOPACAS, apesar de seu potencial.

Sobre a sua construção social, o complexo “Atlântico Sul” apresenta um nível de relações intergovernamentais favorável à cooperação e pelo interesse em evolui-la, conforme demonstram as presenças de Ministros de Estado, a partir da reunião ministerial de Montevideu. Mais recentemente, na reunião de Mindelo, novos objetivos foram agregados, corroborando com essa visão.

Cabe ressaltar ainda que as declarações oriundas das reuniões do fórum são do tipo *soft law*, razão pela qual esses instrumentos jurídicos não permitiram firmar compromissos credíveis ao longo do tempo, senão expressarem intenções. Por outro lado, eles vêm facilitando acordos entre os países, por não ser necessário submetê-los ao rigor dos trâmites de aprovação dos Tratados, conforme previstos na Convenção de Viena (1969).

⁸ Para fins desse trabalho acadêmico, o subcomplexo “África Ocidental” compreende as regiões da África Ocidental e África Central, mais precisamente sob responsabilidade do CRESMAO e CRESMAC, integrantes da Arquitetura de Yaoundé. Maiores detalhes sobre esses Centros constam na seção 3.3.

Referente aos requisitos gerais da boa ordem no mar, as declarações apresentam potencial para contribuir para o combate aos crimes no Golfo da Guiné, quando se concretizarem em sua plenitude,

O nível ampliado de consciência situacional pode ser alcançado, por exemplo, pelas propostas de apoio aos membros da Arquitetura de Yaoundé. Essa inteiração poderia ocorrer por meio de compartilhamento de informações entre os dois subcomplexos o qual ainda não é uma realidade até o momento. A baixa consciência situacional marítima autóctone do subcomplexo “África Ocidental” vem, até o momento, comprometendo a efetividade da repressão aos crimes naquela sub-região.

Quanto à efetividade da política marítima para aquele subcomplexo, é possível de ser atingida, caso uma estratégia a ser implementada para região seja abrangente o suficiente, conforme temas propostos na Declaração de Mindelo (2023), para outras dimensões além dos aspectos de Segurança e Defesa.

Atinente à governança integrada, a Declaração de Mindelo (2023) traz importante proposta de combate à impunidade de crimes de repercussão internacional por meio de cooperação de todos os países. A falta de leis efetivas também contribui para a efetividade reduzida no processo aos piratas que atuam no subcomplexo “África Ocidental”.

Na próxima seção, será abordado o processo de Yaoundé.

3.3 A cúpula de Yaoundé

Em 2011, por meio da resolução 2018, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas demonstrou preocupação com os perigos que a pirataria e os roubos armados no Golfo da Guiné representavam para a segurança da navegação internacional, a proteção marítima e o desenvolvimento econômico dos países da região (Conselho de Segurança, 2011).

Ao aprovar por unanimidade a resolução 2018 (2011), o Conselho de Segurança instou os países membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) e da Comissão do Golfo da Guiné (CGG), em colaboração com os Estados de bandeira, além dos Estados das vítimas e autores de atos de pirataria ou roubo armado no mar, a cooperarem na devida responsabilização judicial dos supostos infratores, incluindo aqueles que facilitam ou financiam tais atos. Na

ocasião, o Conselho saudou a proposta de realizar uma cúpula dos Chefes de Estado do Golfo da Guiné para discutir uma resposta abrangente (Conselho de Segurança, 2011).

De acordo com a aludida resolução, o Conselho de Segurança incentivou a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central e a Comissão do Golfo da Guiné a desenvolverem uma estratégia abrangente que incluísse: a criação de leis e regulamentos nacionais que criminalizassem a pirataria e o roubo armado no mar; a formulação de uma estrutura regional para combater esses crimes; e o fortalecimento das leis e regulamentos nacionais para implementar acordos internacionais pertinentes à proteção marítima e a segurança da navegação, em conformidade com o direito internacional (Conselho de Segurança, 2011).

O Secretário-Geral das Nações Unidas indicou, então, sua intenção de enviar uma missão para o Golfo da Guiné com vistas a avaliar as ameaças de pirataria e roubo armado no mar, assim como conceber alternativas para melhor abordar essas questões securitárias naquela região (Conselho de Segurança, 2011).

Assim, após visita a região, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon (2012) enviou à presidência do Conselho de Segurança um relatório, constando a avaliação supracitada. Constatou-se assim, *inter alia*: a necessidade de um acordo conjunto para patrulhamento e monitoramento efetivos da área marítima em toda a região do Golfo da Guiné; que a falta de um processo sustentável para equipar e financiar as atividades de segurança marítima impede que os Estados atuem de forma ideal nesse setor; que para uma coordenação efetiva das atividades interagências, incluindo os centros de operações marítimas, seria necessário estabelecer procedimentos comuns, especialmente no que diz respeito a operações combinadas e ao compartilhamento de informações; a necessidade de implementação de legislações nacionais marítimas para regular as atividades e as áreas de cooperação com os Estados vizinhos; a necessidade de promover a consciência situacional marítima nos níveis nacional e regional..

Dessas observações, advieram recomendações, fruto desse relatório, dentre as quais se destacou a urgência na convocação da cúpula regional de Chefes de Estado do Golfo da Guiné, com a participação das três maiores iniciativas regionais até então, com o intuito de conceber uma estratégia regional holística para a

repressão aos crimes de pirataria e roubo armado naquele espaço marítimo (Ki-Moon, 2012).

Assim, em junho de 2013, os vinte e cinco Chefes de Estado e de Governo⁹ dos países da África Central e Ocidental se encontraram em Yaoundé, Camarões, durante a Cúpula Conjunta sobre a Estratégia Regional para Combater a Pirataria, o Roubo Armado e Outras Atividades Ilícitas nas águas do Golfo da Guiné (Cúpula de Yaoundé, 2013).

Durante a Cúpula, foi assinada uma declaração na qual os participantes se comprometeram a colaborar para assegurar a paz, a segurança e a estabilidade naquela área marítima, mobilizando recursos operacionais adequados, tanto institucionais quanto logísticos. Além disso, concordaram em apoiar a implementação da estratégia africana integrada para mares e oceanos, conhecida como “Estratégia AIM 2050¹⁰” (Cúpula de Yaoundé, 2013).

A Comunidade Econômica dos Estados da África Central, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental e a Comissão do Golfo da Guiné concordaram em incrementar a cooperação mútua por meio da criação de uma estrutura intercomunitária para segurança marítima; desenvolver procedimentos operacionais combinados para vigilância marítima; facilitar a harmonização das estruturas legais e institucionais dos países membros; estabelecer um mecanismo comum para compartilhamento de dados; institucionalizar uma conferência sobre desenvolvimento e segurança marítimos; e criar um sistema de financiamento baseado em contribuições (Cúpula de Yaoundé, 2013).

Com resultado da Cúpula de Yaoundé, foi desenvolvida uma estrutura de segurança marítima que abrange níveis internacional, regional, zonal e nacional, conhecida como Arquitetura de Yaoundé. Esta arquitetura inclui o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC); o Centro Regional de Segurança Marítima da África Ocidental (CRESMAO); o Centro Regional de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC); os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC,

⁹ Os países participantes da Cúpula de Yaoundé foram: Angola, Benim, Burquina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo (G7++FoGG, 2020).

¹⁰ A Estratégia Marítima Integrada da África (estratégia AIM 2050) consiste em planos de longo prazo abrangentes, harmonizados e coerentes com múltiplas ações que permitem alcançar os objetivos da UA para melhorar a viabilidade marítima em prol da prosperidade da África (União Africana, 2012)

do acrônimo em inglês), responsáveis pelas zonas A, D, E, F e G; além dos Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, do acrônimo em inglês) (G7++FoGG, 2020).

Essa estrutura de segurança marítima projetada, conhecida como “Arquitetura de Yaoundé”, está organizada conforme a explanação a seguir.

A Arquitetura está dividida em vários níveis, desde o Estratégico até o tático, cada uma com funções específicas na repressão aos crimes em seus respectivos espaços marítimos. Além disso, a região está dividida em cinco zonas operacionais (Mboob, 2022).

O ICC atua no nível estratégico, coordenando e compartilhando informações entre os centros regionais CRESMAC e CRESMAO. O CRESMAC cobre as zonas A e D, enquanto o CRESMAO abrange as zonas E, F e G (Mboob, 2022)

A Zona A inclui os Estados costeiros de Angola, Congo e República Democrática do Congo, com Angola como país anfitrião. A Zona D compreende os Estados costeiros de Camarões, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe, sendo os Camarões o país anfitrião. A Zona E engloba os Estados costeiros de Benin, Níger, Nigéria e Togo, com Benin como anfitrião. A Zona F inclui os Estados costeiros de Gana, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné, Libéria e Serra Leoa, com Gana como país anfitrião. A Zona G abrange os Estados costeiros de Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Mali e Senegal, sendo Cabo Verde o país anfitrião (Margareth, 2021).

Após uma década da sua concepção, pode-se afirmar que a Arquitetura de Yaoundé tem atingido progressos na segurança marítima na região por meio do esforço conjunto de seus Estados membros e outros parceiros internacionais. Entretanto, ainda está distante de atingir plenamente os seus objetivos, devido aos vários desafios que essa estrutura ainda enfrenta.

Primeiramente, a maioria dos países do Golfo da Guiné tem dificuldade em prevenir de maneira eficaz os crimes marítimos, como pirataria, roubo armado e outras atividades ilícitas, devido à insuficiência de recursos financeiros e à falta de pessoal especializado em segurança marítima (Moss, 2020).

Além dos óbices econômicos que esses países enfrentam para aprimorar suas capacidades marítimas, eles também sofrem de "cegueira marítima", ou seja, a incapacidade de reconhecer a importância do mar e do poder naval para garantir sua segurança estratégica e desenvolvimento econômico (Mboob, 2022).

Diversos países, como a Nigéria, que conta com maiores contingentes e meios navais, avançaram nessa ampliação. Contudo, a Arquitetura de Yaoundé não vem sendo efetiva no apoio aos países com menos recursos, pois a estrutura não contempla essa deficiência de capacidade. Portanto, na prática, cada país passa a ser inteiramente responsável pela sua imposição da lei no mar (Mboob, 2022).

Outro desafio remete ao fato de que raros países na região possuem uma estratégia marítima integrada totalmente implementada. Atualmente, apenas a Nigéria utiliza uma estratégia funcional, embora países como Gana e Costa do Marfim tenham concebido uma estratégia marítima integrada (Moss, 2020).

Cabe destacar que reformas jurídicas substanciais em nível nacional são essenciais para a implementação bem-sucedida da Arquitetura de Yaoundé, visando abordar as lacunas legais regionais e promover um sistema jurídico unificado. Isso é especialmente importante considerando que apenas 7 dos 25 signatários possuem um marco legal nacional para lidar com a pirataria marítima (Mboob, 2022).

O baixo efetivo de pessoal internacional guarnecendo os centros de coordenação, como o ICC e o CRESMAO, reflete uma resistência política dos países membros em intensificar a cooperação. A falta de estados-maiores multinacionais nesses centros representa um revés estratégico para a Arquitetura de Yaoundé, já que esse pessoal poderia ter promovido exercícios multinacionais e colaborado com as autoridades nacionais nos níveis estratégico e operacional para apoiar a implementação dos acordos zonais (Moss, 2020).

No que tange aos Centros, os das Zonas A, F e G não estão operacionais. Os dois únicos centros ativos de coordenação multinacional são os baseados em Douala (Zona D) e Cotonu (Zona E). A nível regional, o CRESMAO e CRESMAC também já foram ativados. Já o Centro de Coordenação Inter-regional, apesar de inaugurado em 2014, padece de falta de recursos que o permita operar em sua plenitude. Após passada uma década, esse quadro também denota uma falta de vontade política por parte dos Estados membros (Marques, 2018).

Embora seja exigido que os Estados membros, dentro de três anos após a adesão à Arquitetura de Yaoundé, adotem medidas adequadas para integrar o acordo em seus ordenamentos jurídicos nacionais, não houve esforços concretos para realizá-las. A falta de vontade política se deve, em parte, ao fato de a Declaração dos Chefes de Estado, presentes na Cúpula de Yaoundé, não ser

vinculativa, o que significa que não impõe obrigações legais explícitas aos países signatários (Mboob, 2022).

Em face do exposto, será realizada a análise desse mecanismo multilateral. Com base no modelo de estudo de Barry Buzan, trata-se do subcomplexo “África Ocidental” cuja estrutura essencial será explorada.

Esse subcomplexo possui fronteiras bem definidas, uma vez que a Arquitetura de Yaoundé permitiu uma divisão em zonas de responsabilidades, aglutinando os espaços marítimos das Comunidades componentes, com potencial de facilitar a coordenação das ações. Sua estrutura é anárquica, contando com vários países membros. Porém, o nível de coordenação dos esforços está ainda aquém dos objetivos estipulados.

No que tange à polaridade, existe somente uma potência regional, a Nigéria, que não reflete efetivamente seu protagonismo em prol do crescimento da Arquitetura como um todo. A falta de apoio aos países menos providos de recursos redundando na necessidade de cada Estado atuar isoladamente, o que agrava a situação, dada suas baixas capacidades. Analogamente, os apoios de potências e organizações internacionais exógenas à região ainda não proporcionaram resultados próximos à expectativa inicial.

Por outro lado, a construção social é caracterizada por uma comunidade de cooperação de segurança. Porém, observa-se ainda pouca vontade política dos países da região em investir nessa iniciativa. Essa falta de vontade de cooperar é atribuída ao baixo grau de compromisso assumido, pelo fato de a Declaração dos Chefes de Estado, reunidos em Yoaundé em 2013, não se tratar de um instrumento jurídico vinculativo.

Nos aspectos atinentes a boa ordem no mar, os desafios impostos aos países na região vêm limitando o desejado avanço.

O nível de consciência situacional se encontra ainda muito debilitado pela quantidade expressiva de centros que ainda não estão operacionais, além da falta generalizada de pessoal qualificado para guarnecê-los. Esse fator ainda é agravado pelo fato de seu centro de cúpula, o ICC, responsável pela coordenação de toda a região, ao nível estratégico, não dispor de pessoal e demais recursos necessários à sua adequada operacionalização.

No que tange à efetividade da política marítima, apesar do apoio dos Chefes de Estado, por ocasião da Cúpula de Yoaundé, à implementação da Estratégia AIM

2050, poucos países membros desenvolveram a suas próprias estratégias e, muito menos, alinhadas àquela. Isso reflete a “cegueira marítima” da maioria de seus integrantes.

Já no que se refere à governança integrada, ainda há a necessidade de uma ampla reforma jurídica na maioria dos países, com vistas a mitigar as lacunas legais, tanto nacionais, quanto regionais. Esse fato não permitiu ainda a promoção de um regime jurídico unificado.

Fruto da exposição acima, conclui-se, parcialmente, que não foi possível ainda se observar um desenvolvimento sustentável da Arquitetura concebida.

3.4 O grupo dos amigos do Golfo da Guiné (G7++ FoGG)

O G7++FoGG foi criado em 2013, durante a presidência do Reino Unido do G7¹¹, como um grupo multilateral focado na segurança marítima, com o objetivo de apoiar a implementação do Código de Conduta de Yaoundé, incrementando a segurança no Golfo da Guiné. Ao longo de várias reuniões, a iniciativa G7++FoGG se consolidou como um fórum importante para coordenar esforços estratégicos multilaterais, buscando-se aumentar a efetividade da Arquitetura de Yaoundé (GoGMI, 2022).

A origem da iniciativa remonta às discussões iniciais em 2011, quando a França exerceu a presidência do G8, no Grupo Temático de Manutenção e Consolidação da Paz, com o objetivo de aprimorar a coordenação entre os Estados da África Central e Ocidental, as organizações internacionais e os doadores (Seabra, 2019).

Em 2013, sob a presidência do Reino Unido do G8, decidiu-se desmembrar essas discussões e incorporá-las ao, então, G8++ FoGG, com o objetivo de evitar a sobreposição de esforços na região. Após a Rússia ser excluída do G8, devido à invasão na Ucrânia, o grupo passou a ser conhecido como G7++ FoGG (Seabra, 2019).

Seus membros plenos incluem a Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos. Outros países, não componentes do G7, também o compõem, como a Bélgica, Brasil, Dinamarca, Índia, Noruega, Países baixos,

¹¹ O Grupo dos Sete é o grupo dos países mais industrializados do mundo, composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, embora a União Europeia também esteja representada.

Portugal, Coréia do Sul, Espanha e Suíça. Participam, ainda, as seguintes organizações internacionais: União Europeia, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, do acrônimo em inglês), IMO e Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL). Essa relação se encerra com os países signatários do Código de Conduta de Yaoundé (G7++FoGG, 2020).

Desde o início, essa plataforma foi criada para melhorar a coordenação dos esforços dos parceiros internacionais no desenvolvimento de capacidades marítimas no Golfo da Guiné. Ela tem focado em promover a liderança regional dos Estados africanos em todos os aspectos inerentes, enquanto destaca a conexão entre desenvolvimento econômico e segurança; a importância da coordenação e troca de informações; e a necessidade de uma resposta ampla para lidar com as questões de segurança marítima (Seabra, 2019).

Outrossim, naquele momento, quatro objetivos principais foram estabelecidos: promover uma visão comum sobre a gravidade das ameaças no Golfo da Guiné entre os países da região e a comunidade internacional, assim como a necessidade de enfrentá-las de forma efetiva; apoiar os países da região a fortalecer as instituições e capacidades necessárias para lidar com as questões de segurança locais; incentivar o crescimento de economias prósperas nos Estados costeiros, abordando as causas subjacentes a muitos desses problemas; e criar estruturas de cooperação entre os países da região, para garantir uma coordenação efetiva de todas as ações e iniciativas, com ênfase na implementação do Processo de Yaoundé (Seabra, 2019).

Esse modelo apresenta três principais vantagens.

Primeiramente, o G7++FoGG tem se destacado pela maneira como organiza seus trabalhos. Sem uma estrutura formal fixa ou permanente, e seguindo o modelo rotativo do G7 original, tem favorecido a distribuição de responsabilidades entre os diversos encontros ministeriais e reuniões técnicas (Seabra, 2019).

Essa prática informal teve sua origem com a presidência de Portugal em 2016, que dividiu os trabalhos com Cabo Verde, e assim foi mantida nas edições subsequentes: Itália e Nigéria em 2017, Canadá e Costa do Marfim em 2018, França e Gana em 2019, Estados Unidos e Gabão em 2020 (G7++FoGG, 2020), Reino Unido e Senegal em 2021 (G7++FoGG, 2021), e Alemanha e Costa do Marfim em 2022/2023 (GoGMI, 2022). Esse modelo de coliderança tem garantido uma maior

consistência, no sentido de envolver mais diretamente os países afetados pela insegurança marítima no Golfo da Guiné (Seabra, 2019).

Uma segunda vantagem seria, em termos organizacionais, destacar a participação de países que, até recentemente, teriam se recusado a se envolver nesse tipo de iniciativa, dada a estreita ligação com parceiros ocidentais (Seabra, 2019).

A terceira vantagem consiste nos esforços para envolver o setor privado, especialmente a indústria marítima, nesses debates e possíveis soluções. Isso têm gerado resultados significativos que merecem reconhecimento. Um exemplo claro disso é o apoio à criação do Centro de Compartilhamento de Informações sobre Comércio Marítimo no Golfo da Guiné (MTISC-GoG), posteriormente substituído em 2016 pelo Centro de Consciência Situacional Marítima para o Comércio no Golfo da Guiné (MDAT-GoG) (Seabra, 2019).

Esses desenvolvimentos refletem uma propensão internacional recente de ir além das respostas exclusivamente governamentais, buscando unir esforços com outros atores igualmente comprometidos na resposta a problemas de segurança que os impactam da mesma forma (Seabra, 2019).

Apesar de sua importância dentro das opções multilaterais na região, o G7++FoGG também apresenta fatores de fraqueza. Por depender de países ocidentais, ele frequentemente se encontra subordinado aos interesses políticos e econômicos desses países para manter esse formato. O mesmo vale para o comprometimento material necessário para sua sustentabilidade (Seabra, 2019).

Conforme apontado por (Marques, 2018), apesar de a implementação da arquitetura de segurança marítima de Yaoundé continuar sendo vista como a maior prioridade, os custos para sua execução permanecem significativos. Nesse diapasão, Jacobsen (2017) lembra que o G7++FoGG lida com os mesmos desafios que outros fóruns ou organizações regionais semelhantes, ao tentar transformar anúncios de programas, frequentemente promovidos com grande destaque, em resultados concretos na capacitação das forças locais. Seabra (2019) corrobora com essa visão ao destacar que esse processo tende, em algumas situações, a gerar um conjunto de iniciativas desconectadas, em vez da coordenação abrangente que foi originalmente planejada.

A última plenária, ocorrida sob a presidência conjunta da Alemanha e Costa do Marfim, em Abidjan, contou com a participação de mais de 150 delegados de

toda a região do Golfo da Guiné e de fora dela. A reunião contou com altos funcionários governamentais, oficiais de marinha de alto escalão, além de representantes de organizações internacionais, organizações da Sociedade Civil e atores do setor privado com interesses na região (GogMI, 2022). Importantes discussões abordaram progressos e desafios.

A presidência atual do fórum estabeleceu três prioridades estratégicas: fortalecer a resiliência e a aplicação da lei na governança da segurança marítima; aprimorar a proteção ambiental marinha; e intensificar as respostas regionais coordenadas e alinhar as iniciativas internacionais com as prioridades regionais (GoGMI, 2022).

Houve um consenso geral de que nenhum Estado consegue enfrentar isoladamente o desafio transnacional imposto pela insegurança marítima. A Arquitetura de Yaoundé e as organizações regionais que a apoiam estrategicamente foram consideradas elementos essenciais para promover um espaço marítimo mais seguro para os países do Golfo da Guiné. Por isso, torna-se imperioso preservar e fortalecer os avanços alcançados na última década para continuar progredindo (GoGMI, 2022).

As discussões sobre o CMP foram bastante polêmicas durante a plenária. Contudo, ficou evidente a visão da União Europeia de que a segurança do Golfo da Guiné está diretamente ligada à segurança da Europa. Portanto, embora o CMP tenha enfrentado algumas controvérsias, elas foram consideradas por aquela organização uma oportunidade não para desmobilizar, mas para incorporar as lições essenciais aprendidas ao longo do processo. Por outro lado, ressaltou-se que o CMP, centrado no desenvolvimento de capacidades e na troca de informações, seria crucial para assegurar a segurança marítima na região. (GoGMI, 2022).

O Brasil aproveitou a ocasião para destacar a importância da Operação GUINEX, na qual consiste na cooperação em treinamento das tripulações, baseado no conceito de “diplomacia naval”. Ressaltou, ainda, que a operação ocorreu entre os meses de agosto e outubro de 2021, no mesmo período em 2022, e que assim seguiria programada para os próximos anos (GoGMI, 2022).

Com base no exposto, será analisado o modelo do G7++FoGG em termos de sua efetividade, com auxílio da fundamentação teórica já apresentada no capítulo anterior, iniciando pelo nível de análise da constelação de segurança e a estrutura essencial desse subcompelxo

O foco do G7++FoGG recai predominantemente sobre o subcomplexo “África Ocidental”, conforme nomenclatura adotada nessa pesquisa. Porém, a presença de várias potências exógenas à região traz um fator novo para a análise.

Devido o objetivo precípua desse fórum ser a implementação do Código de Conduta de Yaoundé, as fronteiras, mais uma vez, se apresentam bem definidas, pois se constituem no espaço marítimo delimitado pela Arquitetura de Yaoundé.

No que tange a sua estrutura, ela se constitui de relativa autonomia, apesar de sua pluralidade de unidades autônomas, pois, entre seus membros, há distinção entre países doadores e beneficiados. Esses últimos formados pelos países signatários do Código de Conduta de Yaoundé.

Referente à polaridade, as potências regionais, como Brasil e Nigéria, têm um protagonismo reduzido nas discussões, prevalecendo, muitas vezes, os interesses dos países doadores, além de as presidências serem divididas com membros da União Europeia. Apesar de o fórum contar com a presença de superpotência, como os Estados Unidos, bem como uma potência institucional, tal qual a União Europeia, a construção social do subcomplexo é de parceria entre todos, na busca da harmonização de interesses.

A despeito dos objetivos do fórum, seus resultados vêm apresentando, na primeira década completada da Arquitetura concebida, um baixo nível de compromisso vinculativo por se tratar de uma legalização do tipo suave, ou seja, soft law.

Isso possui impactos nos requisitos da boa ordem no mar almejados nas deliberações das plenárias.

A começar que sua estrutura, de caráter informal e não permanente, que a torna dependente do G7, dificulta o estabelecimento da implementação de estruturas fixas em apoio a consciência situacional marítima. Inclusive, no nível estratégico, há impactos, pois o objetivo de promover uma visão comum das ameaças de pirataria e roubo armado, entre os países da região e a comunidade internacional, tem sua efetividade limitada.

Sobre uma política marítima efetiva, o apoio a uma estratégia regional se constitui em uma importante linha de ação, pois se concebe uma abordagem, não só restrita aos aspectos de segurança, como em outros espectros tais como o desenvolvimento econômico e a proteção do ambiente marinho. Contudo, a falta de

um plano específico para implementação dessa estratégia também contribui para sua efetividade.

Quanto ao requisito de governança integrada, o fórum apresentou um avanço por envolver, no caminho da integração, outros atores não governamentais nas discussões, como a indústria marítima, sociedade civil e organizações internacionais. Por outro lado, apesar da penetração desses atores junto à sociedade, carece-se de uma estrutura formal de capacitação desse pessoal.

Ainda no tocante a esse requisito, o fórum não conseguiu, até o momento, coordenar todas as iniciativas na região, onde uma miríade dessas desconectadas, ao longo da década, associadas ao alto custo da implementação do Código de Yaundé, não permitiram a conversão de retórica em ações concretas em sua plenitude.

No capítulo a seguir, serão apresentadas as potenciais contribuições da Marinha do Brasil para mitigar crimes no Golfo da Guiné, em especial os de pirataria e roubo armado, naquela sub-região.

4 POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES DA MARINHA DO BRASIL PARA MITIGAR CRIMES NO GOLFO DA GUINÉ

Esse capítulo compreenderá o bloco prescritivo da tese, no qual, à luz das orientações emanadas da recém-implementada Estratégia de Defesa Marítima e das análises referentes ao diagnóstico sobre o porquê de os mecanismos multilaterais presentes no Atlântico Sul não terem sido capazes de organizar efetivamente os esforços de combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, serão avaliadas as implicações para a MB, em termos de perspectivas, oportunidades e ameaças para a instituição.

Além disso, serão apresentadas propostas de ações concretas à MB de forma a contribuir para a mitigação das ocorrências desses crimes naquela região e, em última análise, para implementação da referida estratégia, no que concerne ao objeto de estudo dessa pesquisa.

Na Seção, a seguir, serão apresentados aspectos de interesse desse estudo atinentes à Estratégia de Defesa Marítima.

4.1 A Estratégia de Defesa Marítima

Em 2023, a Marinha do Brasil apresentou sua Estratégia de Defesa Marítima (EDM), com o objetivo de definir a orientação estratégica mais elevada da instituição. Essa estratégia busca integrar os esforços necessários para moldar as capacidades do Poder Naval brasileiro, preparando-o para enfrentar os desafios identificados para os próximos 20 anos (Brasil, 2023).

Inicialmente, serão identificados os principais elementos de interesse da EDM como forma de auxiliar a análise das implicações e propostas de ações para a MB, com o objetivo de contribuir para a redução dos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné.

Dentre os objetivos estratégicos da Marinha (OBE), os quais se constituem nos fins da EDM, destaca-se o “OBE 4 - Preservar as Linhas de comunicação Marítimas (LCM) de interesse nacional” (Brasil, 2023, p. 1-2), uma vez que o transporte marítimo brasileiro, que apoia cerca de 95% do comércio exterior do país, deve ser defendido¹².

¹² Segundo a Doutrina Militar Naval, a Defesa do Tráfego Marítimo é composto pelo Controle Naval do Tráfego Marítimo e a proteção provida por meios navais, aeronavais e/ou aéreos (Brasil, 2017).

Associado a esse OBE, encontra-se o “OBE 3 – Proteger as Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo (ICPM)” (Brasil, 2023, p. 1-2), em especial, no tocante à segurança das plataformas de gás e petróleo, suas instalações de apoio, além dos portos organizados.

Outro OBE de interesse para esse Estudo é o “OBE-10 – Exercer a Diplomacia Naval” (Brasil, 2023, p. 1-4), pois também influenciará nas propostas de ações para a MB, a serem apresentadas nessa Tese, com o intuito de promover o Poder Nacional no exterior, utilizando a Marinha como importante vetor de suporte à Política externa.

Com efeito, prioridade estratégica estabelecidas pelo documento, “DIP 1- Influenciar nas questões marítimas afetas ao Golfo da Guiné” (Brasil, 2023, p. 1-9).¹³, ressalta a orientação de incrementar a participação nos aspectos afetos à segurança marítima daquela sub-região.

Nesse sentido, para a consecução dos objetivos acima, a MB deverá adotar posturas estratégicas persuasiva¹⁴ e cooperativa¹⁵.

Na Seção seguinte, serão abordadas as perspectivas estratégicas para a MB.

4.2 Perspectivas

No que diz respeito às perspectivas para a MB, vislumbra-se um aumento das participações nas iniciativas intergovernamentais, atinentes ao Golfo da Guiné, com vistas à prevenção dos crimes de pirataria e roubo armado naquela sub-região, destacando-se os fóruns da ZOPACAS e do G7++FoGG.

Ademais, o início da exploração de petróleo e gás, recém-anunciada pela PETROBRAS (2024), na costa de São Tomé e Príncipe, ensejará uma cooperação ainda mais estreita com os países da Arquitetura de Yaoundé, com vistas a fortalecê-la, em prol da proteção de ativos e nacionais brasileiros no exterior, notadamente daquela companhia petrolífera e dos navios mercantes de bandeira nacional ou afretados pela empresa.

¹³ As Prioridades Estratégicas foram divididas por Campos de Atuação e/ou ambientes operacionais de atuação da MB. As da série “DIP” se referem ao campo de atuação “Diplomacia Naval” (Brasil, 2023)

¹⁴ Segundo a EDM, entende-se como postura estratégica persuasiva quando “predomina o uso do diálogo e expedientes. Buscam-se os objetivos com a força do argumento” (Brasil, 2023, p.1-5).

¹⁵ Segundo a EDM, a postura estratégica cooperativa é caracterizada “pelo apoio da MB a uma outra Força, outro órgão ou agência (nacionais ou internacionais), em uma situação específica e delimitada no tempo e no espaço. Essa postura permite concessões e trocas proveitosas para as partes envolvidas” (Brasil, 2023, p.1-5).

Na Seção seguinte serão abordadas as ameaças, identificadas pelo bloco diagnóstico anterior da Tese, às possíveis ações da MB em prol da contribuição para repressão de crimes no Golfo da Guiné.

4.3 Ameaças

Dentre as ameaças detectadas, com potenciais impactos para a EDM e as ações decorrentes a serem propostas para a MB mais adiante, seis merecem destaque.

Primeira ameaça: conforme mencionado, os blocos exploratórios, recém-adquiridos pela PETROBRAS, se encontram na Zona D, da Arquitetura de Yaoundé. Essa zona, conforme mostrado na tabela 1, respondeu por 10,4% do total de incidentes no Golfo da Guiné, na última década. São Tomé e Príncipe, em particular, por 1,9%. As plataformas a serem ali posicionadas, bem como os navios mercantes nacionais navegando na região, ficarão suscetíveis a ataques.

Segunda ameaça: a necessidade de implementar uma estratégia de coordenação das presenças marítimas no Golfo da Guiné por parte de potências exógenas ao Atlântico Sul. Isso é resultado da fragilidade na governança regional, o que pode levar ao aumento da presença militar no entorno estratégico do Brasil.

Terceira ameaça: após 2020, a drástica redução do número de incidentes no Golfo da Guiné, de cerca de 80%, em relação àquele ano, mascara uma suposta efetividade das iniciativas adotadas naquela sub-região. A relação entre os casos de roubo de óleo e pirataria sugere que essa última pode recrudescer a qualquer momento.

Quarta ameaça: os longos períodos entre as últimas reuniões da ZOPACAS vêm comprometendo a credibilidade dos compromissos assumidos. Ainda, as ausências de uma estrutura permanente e de instrumentos legais vinculantes vêm comprometendo a efetividade das medidas, bem como seu acompanhamento.

Quinta ameaça: analogamente, a Arquitetura de Yaoundé vem sofrendo com o baixo nível de compromisso e a falta de vontade política em fortalecer a estrutura, como bem ilustra a falta de pessoal guarnecendo os Centros, dos mais altos níveis, além dos atrasos em suas operacionalizações. Outrossim, a “cegueira marítima” daqueles países não os permite conceber os benefícios advindos do mar e, por conseguinte, redonda na baixa prioridade dos financiamentos locais ao setor e às atividades de segurança marítima.

Sexta ameaça: as deliberações do G7++FoGG possui uma grande dependência dos interesses políticos europeus. Isso, aliado à falta de um instrumento legal vinculante, dificulta a conversão de retóricas em ações concretas. Esse fato é agravado pela falta de alinhamento estratégico das iniciativas internacionais com as prioridades regionais, tornando-as dispersas e com pouca efetividade.

Na seção seguinte, serão apresentadas as oportunidades para a MB decorrentes das iniciativas multilaterais em vigor no Atlântico Sul.

4.4 Oportunidades

Ainda, como resultado do bloco diagnóstico anterior, cinco principais oportunidades foram identificadas, as quais serão sublinhadas a seguir.

Primeira oportunidade: a maior inserção brasileira nas questões marítimas do Golfo da Guiné contribui para a promoção do Poder Nacional no exterior. Com efeito, a aproximação com a principal potência do subcomplexo “África Ocidental”, a Nigéria, fortaleceria a política de segurança regional. Essas interações definiriam as condições para as potências menores e mitigariam a necessidade de entrada de potências globais no complexo “Atlântico Sul”.

Segunda oportunidade: as limitações do Projeto *Deep Blue* podem se constituir em oportunidade de exportação de produtos de Defesa, como por exemplo os oriundos do Programa SisGAAz e de construção de navios patrulhas, para a Nigéria, e mesmo outros países da região interessados. Isso aumentaria a escala na produção e contribuiria para a maior sustentabilidade da Base Industrial de Defesa (BID) nacional.

Terceira oportunidade: a ZOPACAS apresenta diversas oportunidades, como por exemplo, contribuir para a integração regional; o fortalecimento das fronteiras marítimas; os interesses econômicos no mar; cumprimento da legislação marítima; governança integrada; alinhamento estratégico das iniciativas de combate à pirataria e ao roubo armado; promover a estrutura de CNTM na África em cooperação com o CAMAS; assim como o desenvolvimento de uma CMP e CSM autóctones naquele subcomplexo de segurança.

Quarta oportunidade: o fortalecimento mútuo da mentalidade marítima entre os países dos subcomplexos “América do Sul” e “África Ocidental”.

Quinta oportunidade: o G7++FoGG tem o potencial de fortalecer as lideranças africanas, uma vez que os interesses regionais sejam respeitados. Ademais, o fórum apresenta uma oportunidade para o Brasil aumentar seu protagonismo, em caso de boa articulação.

Na seção seguinte, serão apresentadas propostas de ações à Marinha com o fito de contribuir para a implementação da EDM nos aspectos referentes ao objeto de estudo dessa pesquisa.

4.5 Propostas de ações para a MB.

Com vistas a potencializar oportunidades e mitigar ameaças a potenciais atuações da MB, decorrentes do diagnóstico da baixa efetividade dos mecanismos multilaterais com potenciais de combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, e à luz dos OBE estabelecidos pela EDM, serão apresentadas, a seguir, propostas de ações à Marinha.

Primeira ação: desenvolver programa abrangente de capacitação estratégica para os países da Arquitetura de Yaoundé, abordando, entre outros, temas afetos à Consciência Situacional Marítima, Integração Interagências, Controle Naval do Tráfego Marítimo, Segurança Marítima, Direito Operacional, Estratégia, Geopolítica e Economia azul. Além disso, revigorar o exercício GUINEX, com participação de, pelo menos, dois meios navais, de forma a cobrir as sub-regiões da África Central e África Ocidental.

Segunda ação: desenvolver a organização de controle naval do tráfego marítimo no âmbito da Arquitetura de Yaoundé, como parte do Plano de Ação da ZOPACAS, por meio da concepção de um Plano de Coordenação para a Defesa do Tráfego Africano, replicando a experiência de meio século do modelo do Coordenador da Área Marítima do Atlântico Sul. Esse plano incluiria a integração doméstica e regional entre as estruturas civis responsáveis pelo transporte marítimo, os órgãos de CNTM e as autoridades navais responsáveis pela proteção do tráfego marítimo.

Terceira ação: contribuir para a exportação de produtos de Defesa para os países do subcomplexo “África Ocidental”, por meio de sua expertise adquirida com os programas do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e de construção de navios patrulha. O objetivo seria o fortalecimento da BID e o

desenvolvimento futuro de um conceito de Presença Marítima Coordenada composto exclusivamente por países do Atlântico Sul.

Quarta ação: implementar reuniões periódicas, ao nível de Marinhas, dos países membros da ZOPACAS, fomentando uma estrutura formal e contribuindo para o cumprimento dos planos de ação decorrentes das reuniões ministeriais, atinentes às suas competências específicas.

Quinta ação: no âmbito da ZOPACAS, incluir nos planos de ação temas permanentes afetos à troca de informações, exercícios militares, visitas oficiais, intercâmbios e programas de capacitação continuada entre as Marinhas.

Sexta ação: contribuir para a implementação da Estratégia AIM 2050, nos aspectos atinentes à segurança marítima e Defesa, bem como a criação de um conjunto de procedimentos operacionais padrão a vigorar para toda a Arquitetura de Yaoundé.

Sétima ação: promover reuniões, simpósios, workshops e afins, coordenados pelo Brasil, envolvendo autoridades navais e marítimas dos países da ZOPACAS, bem como representantes de organismos internacionais e regionais, da indústria marítima, da academia e da sociedade civil organizada com interesses legítimos na região, visando o fortalecimento da mentalidade marítima em todo o complexo de segurança “Atlântico Sul”.

Oitava ação: voluntariar-se para copresidência da reunião do G7++FoGG, visando aumentar a influência nas discussões, incentivando a participação regular do público-alvo supracitado e inserindo as iniciativas de interesse nacional no alinhamento estratégico daqueles presentes na região.

Nona ação: buscar aproximação, em especial, com a Marinha da Nigéria e a sua autoridade marítima, visando estreitar de laços com a principal potência regional do subcomplexo “África Ocidental” e incentivar sua liderança regional no fortalecimento da Arquitetura de Yaoundé.

Décima ação: ampliar a participação atual¹⁶ de pessoal da MB na Arquitetura de Yaoundé, em especial nos centros regionais e zonais, com prioridade para a Zona D, em apoio aos ativos brasileiros no exterior.

¹⁶ A MB conta com um Oficial Superior servindo no ICC desde 2018.

5 CONCLUSÃO

A legalização internacional é diversificada. Algumas instituições e questões internacionais seguem um modelo teórico de legalização mais rígida, ou seja, baseado no *hard law*. No entanto, a maior parte do direito internacional ainda é marcada por formas mais brandas de legislação, conhecidas como *soft law*.

O *soft law* não se mostra, apesar de dispor de algumas vantagens iniciais, como menores esforços nas negociações de acordos, menores custos de soberania para os países e maior facilidade de lidar com as incertezas, uma modalidade de legislação efetiva, a longo prazo, quando o assunto é segurança marítima.

Isso se deve ao fato de ela apresentar um baixo nível de compromisso entre as partes, justamente por não haver um caráter vinculante. Fóruns regulados por esses dispositivos não conseguem estabelecer estruturas permanentes que permitam o acompanhamento de suas deliberações. Por outro lado, possui o potencial de preceder futuros acordos vinculantes, desde que haja vontade política para tal.

No que concerne à boa ordem no mar, três requisitos gerais são *sine qua non*, pois reúnem as condições fundamentais para sua consolidação: nível ampliado de consciência situacional, política marítima efetiva e governança integrada.

Sem um nível ampliado de consciência situacional, nenhuma ação repressiva pode ser desencadeada de forma eficiente. Ela enseja uma estrutura formal que permita o compartilhamento de informações e um panorama de superfície comum entre os envolvidos na busca pelo incremento da compreensão dos riscos envolvidos ao tráfego marítimo.

Acresce-se a necessidade de uma governança que permita a integração entre as marinhas e agências governamentais, doméstico e internacionalmente, em centros de segurança marítima, bem como a harmonização de leis que permitam o devido processo legal aos autores dos atos de pirataria.

Ambos os requisitos são potencializados por uma política marítima ampla, com um estado final desejado claramente definido, a qual integre, não só aspectos de Segurança e Defesa, como também outras dimensões que as permeiam. Faz-se mister, ainda, um plano de ação que oriente sua implementação. Somente assim

resultados concretos e sustentáveis no tempo para a boa ordem no mar podem ser atingidos.

No que tange à teoria do complexo de segurança regional, a relação entre as principais potências regionais é decisiva para definir as condições para as potências menores. A efetividade desse relacionamento influenciará os níveis de ingerência de potências externas ao complexo.

A análise feita desses parâmetros até aqui permite seu uso como uma lente adequada para avaliar a efetividade das iniciativas vigentes no Atlântico Sul. Iniciar-se-á pela ZOPACAS.

As Declarações, em especial a de Montevideu, em 2013, e a de Mindelo, em 2023, são exemplos de *soft law* e, por isso, não são vinculativas. Dessa forma, os compromissos ali firmados são de baixa confiabilidade de execução, por não haver uma obrigação legal, como bem atestaram os longos hiatos entre as últimas reuniões. Além disso, o fórum não dispõe de uma estrutura permanente que permita o acompanhamento de suas deliberações.

A polaridade no complexo “Atlântico Sul” registra a presença de 3 potências regionais. Brasil e Argentina destacaram-se, no início, ao construírem uma resolução que instituísse o fórum. Contudo, ao longo do tempo, Argentina não mais exerce a mesma influência de outrora e o Brasil não foi capaz de exercer a sua de forma a, pelo menos, manter a regularidade do encontro. Do outro lado do Oceano, a Nigéria se apresenta como potência regional do subcomplexo “África Ocidental”, porém, não tem demonstrado iniciativa em exercer qualquer protagonismo no fórum, tampouco interagir com o Brasil no sentido de fortalecer o mecanismo.

No que tange aos requisitos gerais da boa ordem no mar, o fórum não conseguiu instituir uma troca regular de informações entre as duas margens do oceano, inexistindo assim uma consciência situacional autóctone dentro do complexo “Atlântico Sul”. Além disso, as propostas afetas ao apoio à harmonização das legislações do subcomplexo “África Ocidental” não permitiram atingir ainda a governança integrada em sua íntegra plenitude. Por fim, o apoio à implementação da Estratégia AIM 2050 não se concretizou em ações efetivas de cooperação para esse fim.

Será analisada, agora, a iniciativa decorrente da Cúpula de Yaoundé.

A Declaração de Chefes de Estado e de Governo, por ocasião da Cúpula de Yaoundé, em 2013, se constitui em outro exemplo de *soft law*. Após um pouco mais

de 10 anos, isso se refletiu em pouca vontade política e baixo compromisso dos países em progredirem com a referida iniciativa na região, pelo fato daquele instrumento jurídico não ter valor legal obrigatório.

A polaridade na região se caracteriza pela presença de uma potência regional no subcomplexo a qual não reflete seu protagonismo em prol da Arquitetura de Yaoundé. Além disso, ao longo do período, não veio apoiando as potências menores, estrategicamente menos capazes, na imposição da lei. Por outro lado, observa-se na região a presença de potências estrangeiras atuando, porém com baixa efetividade, no sentido de erradicar a pirataria e o roubo armado naquele subcomplexo.

A boa ordem no mar ainda está longe de ser atingida, pois seu nível de consciência situacional é muito baixo. Isso se deve à quantidade e importância dos Centros que ainda não estão operacionais ou atrasaram sua implantação. Destaques para aqueles que são de níveis de coordenação zonais, regionais e o inter-regional. Fato esse ainda agravado pela falta de pessoal estrangeiro qualificado para guarnecimento daqueles Centros.

Os Centros, que se encontram operacionais, ainda possuem baixo nível de coordenação. Aliado a isso, persiste a pouca eficiência em apoiar uma ampla reforma jurídica, nacional e regionalmente, para o devido processo legal de piratas, comprometendo a governança na região. Além disso, a iniciativa ainda não foi capaz de fomentar o desenvolvimento de estratégias nacionais em larga escala, tampouco em integrar as poucas existentes à Estratégia AIM 2050. Isso denota a “cegueira marítima” da região como um todo.

No que tange ao G7++FoGG, os principais aspectos da análise são os seguintes.

O fórum possui baixo nível de compromisso pela ausência de um documento legal que o vincule. Dessa forma, carece de uma estrutura permanente própria, se tornando dependente daquela do G7.

Sobre a polaridade no fórum, há distinção entre países doadores e beneficiários. Destaca-se a presença de superpotência, como os Estados Unidos, e uma potência institucional, a União Europeia, nas discussões. Nesse fórum, potências regionais do Atlântico Sul, como Brasil e Nigéria, exercem papéis secundários.

No que se refere aos requisitos da boa ordem no mar, o Grupo ainda claudica no apoio efetivo à construção de uma consciência situacional mais efetiva, por parte dos países da Arquitetura de Yaoundé, bem como na promoção de uma visão comum das ameaças de pirataria e roubo armado, entre os países daquela sub-região e a comunidade internacional. O mesmo se aplica ao apoio à estratégia AIM 2050, pela falta de um plano de implementação dela, fazendo com que a região siga sem uma política marítima efetiva.

Por fim, apesar dos avanços de integrar outros atores às discussões, como, por exemplo, a Sociedade Civil, a iniciativa carece de uma estrutura formal de capacitação para esse pessoal, com objetivo de aprimorar a governança integrada naquela sub-região.

Após a análise diagnóstica sobre a baixa efetividade das iniciativas multilaterais presentes no Atlântico Sul no combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, identificou-se alguns aspectos comuns que contribuem para tal. Dentre elas, destacam-se o baixo nível de compromisso vinculativo dos países membros; ausências de estruturas permanentes que permitam a continuidade dos trabalhos; limitado protagonismo das potências regionais do Atlântico Sul; nível de consciência situacional baixo na África Ocidental; ausência de uma política marítima efetiva e governança com nível de integração deficiente.

Por conseguinte, com o fito de responder a questão de pesquisa: “Por quê as iniciativas multilaterais presentes no Atlântico Sul não foram capazes de organizar efetivamente os esforços de combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, no período de 2013 a 2023?”, conseguiu-se confirmar a hipótese formulada, qual seja a de que os “mecanismos multilaterais em vigor no Atlântico Sul não foram capazes de estruturar efetivamente as ações voltadas ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado por parte dos países limítrofes ao Golfo da Guiné”.

Diante disso, foi concluída a primeira parte, o bloco diagnóstico da Tese, onde foi respondida a questão de pesquisa e identificados os fatores principais da baixa efetividade em questão. Ato contínuo, passou-se ao bloco prescritivo onde, identificou-se também as perspectivas, ameaças e oportunidades para a MB implementar sua recém-lançada Estratégia de Defesa Marítima em sua plenitude.

Com esses insumos, gerou-se as propostas de ações para a MB, conforme a seção 4.5, com base em linhas de esforços que respondam a cada fator identificado.

Destarte, alcança-se o objetivo geral da pesquisa, ou seja, analisar os porquês de os mecanismos multilaterais, voltados ao combate aos crimes de pirataria e roubo armado no Golfo da Guiné, não terem sido efetivos, bem como perspectivas, oportunidades e ameaças para a MB, com vistas a propor-lhe ações decorrentes que possam contribuir para mitigação daqueles crimes.

O Autor ressalta ainda a importância dessa pesquisa para a Academia, a Indústria Marítima e os profissionais de segurança, militares e civis, que possuem interesse ou envolvimento direto nas atividades marítimas na região do Golfo da Guiné. Sobretudo, esse trabalho acadêmico se reveste de especial relevância para a Marinha do Brasil, uma vez que produz propostas concretas de ações para melhor abordar os desafios naquela região do globo, coadunadas com sua Estratégia recém-concebida.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. **International organization**, Cambridge, ano 54, n.3, p.421-456, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/002081800551280>. Acesso em: 10 jul. 2024.

BELL, Curtis; HUGGINS, Jon; BENSON, Jay; JOUBERT, Lydelle; YARWOOD, Ifesinachi Okafor; EBIEDE, Tarila Marclint. **Pirates of the Gulf of Guinea: a cost analysis for coastal states**. [S.l]: Stable Seas, 2021. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/Maritime_crime/UNODC_Pirates_GoG_A_Cost_Analysis_for_Coastal_States.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

BLANCHARD, Lauren Ploch; HUSTED, Tomas F. **Nigeria: current issues and U.S. policy**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2019. Disponível em: <https://www.justice.gov/eoir/page/file/1139796/dl> . Acesso em: 19 ago. 2024.

BOYLE, Alan. Soft law in international law-making. In: EVANS, Malcon D. **International law**. 5.ed. Nova Iorque: Oxford university press, 2018. p. 118-136. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/he/9780198791836.003.0005>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. **EMA 305: Doutrina Militar Naval**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2017.

BRASIL. Marinha do Brasil. **EMA 310: Estratégia de Defesa Marítima**. 1. ed. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Zona de paz e cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 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 jul. 2024.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry. People, states and fear: the national security problem in international relations. **International affairs**, Brighton, v.60, n.2, p.1-262, 1983. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2619056>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Liberalism and security: the contradiction of the liberal leviathan**. Copenhagen: Peace Research Institute, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252.031> . Acesso em: 12 jul. 2024

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CARPENTER, Ted Galen. The new world disorder. **Foreign policy**, Washington, DC, n.84. p. 24-39, Autumm,1991. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1148779>. Acesso em: 13 jul. 2024.

CASTRO, Rodrigo Batista. **Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública**. Salvador, p. 5, 2006. Disponível em: http://arquivo.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=NTI4MQ==. Acesso em: 28 jun. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CRUZ, Francisco da. Energia e recursos energéticos. **Estratégia e segurança na África Austral**, Lisboa, p. 113-122, 2007. Disponível em: https://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/ipac.jsp?session=172B99949B659.4053237&profile=bar&uri=full=3100024~!99608~!0&menu=search&submenu=basic_search&source=~!bar. Acesso em: 17 ago. 2024.

CÚPULA DE YAOUNDE. **Déclaration des Chefs d'État et de Gouvernement des États de l'Afrique Centrale et de l'Afrique de l'Ouest sur la sureté et la sécurité dans l'espace maritime commun**. Yaoundé: Cupula de Yaoundé, 2013. Disponível em: https://www.prc.cm/fr/multimedia/documents/439-sommet-sur-la-piraterie-declaration-des-chefs-d-etat?category_id=119. Acesso em: 15 ago.2024.

DECLARAÇÃO DE MINDELO. **Mindelo: VIII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)**, 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/arquivos/mindelo-declaration-final-version.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

DIXON, William Macneile. **The fleets behind the fleet**. Londres: Hodder & Stoughton, 1917.

FRIEDBERG, Aron L. Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia. **International security**, Cambridge, v.8, n.3, p.5-33, Winter, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2539204>. Acesso em: 13 jul. 2024.

G7++ FRIENDS OF THE GULF OF GUINEA. **Final report of the 2nd ministerial session of the Group of Friends of the Gulf of Guinea (G7++FoGG), under the Senegalese-British co-presidency, held from 24 to 26 november 2021, in Dakar**. Dakar: G7++FoGG, 2021. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/621cbbe28fa8f549126751d7/G7++_FoGG_2021_-_UK__Senegal_-_End_of_Co-Chair_Report.pdf . Acesso em: 6 ago.2024.

G7++ FRIENDS OF THE GULF OF GUINEA. **Plenary Meeting**. Virtual: G7++FoGG, 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/12/Fogg-Plenary-Agenda-With-Day-2-Updates.pdf>.Acesso em: 5 ago.2024.

GULF OF GUINEA MARITIME INSTITUTE. **Event report: G7++FoGG plenary**, Abidjan. Accra: GoGMI, 2022. Disponível em: https://www.gogmi.org.gh/pt/_files/ugd/fd54bd_7933a42a522b45c6b4c284437dec79e9.pdf?index=true . Acesso em: 11 ago. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2013, Londres: ICC-IMB, 2014. Disponível em: <https://anave.es/wp-content/uploads/2014/01/2013-imb-report.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2014, Londres: ICC-IMB, 2015. Disponível em: <https://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2015/01/2014-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2015, Londres: ICC-IMB, 2016. Disponível em: <https://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2016/02/2015-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2016, Londres: ICC-IMB, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/brase/Downloads/2016-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2017, Londres: ICC-IMB, 2018. Disponível em: <https://www.icc-ccs.org/reports/2017-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2018, Londres: ICC-IMB, 2019. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2018_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2019, Londres: ICC-IMB, 2020. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2019_Annual_Piracy_Report.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2020, Londres: ICC-IMB, 2021. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2020_Annual_Piracy_Report.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2021, Londres: ICC-IMB, 2022. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2021_Annual_IMB_Piracy_Report.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2022, Londres: ICC-IMB, 2023. Disponível em: <https://www.icc-ccs.org/reports/2022%20Annual%20IMB%20Piracy%20and%20Armed%20Robbery%20Report.pdf> . Acesso em: 10 jul. 2024.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE - INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. **Piracy and armed robbery against ships**: report for the period 1 january – 31 december 2023, Londres: ICC-IMB, 2024. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2023_Annual_IMB_Piracy_and_Armed_Robbery_Report_live.pdf . Acesso em: 10 jul. 2024.

JACOBSEN, Katja Lindskov. Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: on comprehensiveness, gaps and security priorities. **African security review**, Abingdon, v.26, n.3, p. 237-256, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10246029.2017.1291441> . Acesso em: 12 ago.2024.

JACOBSEN, Katja Lindskov; EBIEDE, Tarila Marclint. **Pirates and oil theft in the Niger Delta**: an analysis of the connection between piracy and oil bunkering, [S.l]: RUSI Europe, 2022. Disponível em: https://safety4sea.com/wp-content/uploads/2022/12/European-Commission-Pirates-and-oil-theft-in-the-Niger-Delta-2022_12.pdf . Acesso em: 11 ago. 2024.

JIMOH, Akinsola. Maritime piracy and lethal violence offshore in Nigeria. **IFRA – Nigeria working papers series**, Ibadan, n.51, p.2-34, 2015. Disponível em: <https://www.nigeriawatch.org/media/html/WP2Jimoh.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

KATZENSTEIN, Peter J. Re-examining norms of interstate relations in the new millennium. **Paper for the 14th Asia-Pacific roundtable**, Kuala Lumpur, 2000.

KI-MOON, Ban. **Letter dated 18 january 2012 from Secretary-General addressed to the President of the Security Council**. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/AUUN%20S%202012%2045.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

MACKINDER, Halford. **Britain and the british seas**. Londres: D. Appleton & Co, 1914.

MARGARETH, G. To understand maritime crime, one must master the knowledge of many subjects. **African maritime bi-monthly**, [S.L], p. 72-75, 2021.

MARQUES, Joaquim Ferreira. Desafios de segurança no Golfo da Guiné. **Relações internacionais**, Lisboa, n.57, p.91-100, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2018.57a06>. Acesso em: 11 ago.2024.

MBOOB, Pa Modou. **An evaluation of the Yaoundé Architecture**. [S.l]: GoGMI, 2022. Disponível em: https://www.gogmi.org.gh/fr/_files/ugd/fd54bd_2218c83fb2904278aa6e6d7995153f94.pdf?index=true. Acesso em: 16 ago. 2024.

MOSS, Kelly. **Policy beyond counter-piracy**: improving maritime enforcement capacity, fisheries, coastal welfare, and rule of law in the Gulf of Guinea, Colorado: Stable Seas, 2020. Disponível em: <https://www.stableseas.org/post/policy-beyond-counter-piracy-in-the-gulf-of-guinea>. Acesso em: 17 ago. 2024.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; SILVEIRA, Isadora Loreto da. A questão securitária no Golfo da Guiné: identificação de ameaças e implicações para o Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.20, n.2, p. 331-352, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4555/4406>. Acesso em: 17 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention des Nations Unies sur le droit de la mer**. Montego Bay: ONU, 1982. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Résolution 2018 (2011)**. Nova Iorque: Conselho de Segurança, 2011. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/573/22/pdf/n1157322.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Vienna convention on the law of treaties**. Viena: ONU, 1969. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf. Acesso em: 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Circular letter No. 3180. Circular letter concerning information and guidance on elements of international law relating to piracy**. Londres: IMO, 2011. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/piracy/circular_letter_3180.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Enhancing maritime domain awareness in West Indian Ocean and Gulf of Aden**. Londres: IMO, 2018. Disponível em: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/Pages/WhatsNew-1203.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL. **Resolution A.1025(26). Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships**. Londres: IMO, 2010. Disponível em: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Security/Documents/A.1025.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

PETROBRAS. **PETROBRAS informa sobre a atuação em blocos exploratórios em São Tomé e Príncipe**. Rio de Janeiro: PETROBRAS, 2024. Disponível em: <https://www.rad.cvm.gov.br/ENET>. Acesso em 15 ago. 2024.

PINTO, Ítalo de Melo. **Estruturação de problemas em blocos**: como estruturar metodologicamente problemas concretos e problemas acadêmicos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letras e Versos, 2023.

SEABRA, Pedro. Desafios e oportunidades do multilateralismo no Atlântico Sul. **Nação e Defesa**, Lisboa, n.154, p.37-53, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10071/20447>. Acesso em: 11 ago.2024.

TILL, Geoffrey. **Seapower**: a guide for twenty-first century. 4. ed. Nova Iorque: Routledge, 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

UDUCHUKWU, Ohagwa Peter. **Analysis of Nigeria`s Deep Blue Project (DBP)**: a new paradigm for maritime security in the Gulf of Guinea. 2022. Dissertação (Master of Science in Maritime Affairs) – Maritime Safety and Environmental Administration, World Maritime University, Malmö, 2022. Disponível em: https://commons.wmu.se/cgi/viewcontent.cgi?article=3099&context=all_dissertations. Acesso em: 10 ago. 2024.

UNIÃO AFRICANA. **2050 Africa`s integrated maritime strategy**. Adis Abeba: União Africana, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **European Union statement at the UN Security Council briefing on peace and security in Africa**: piracy in the Gulf of Guinea. Nova Iorque, 2022. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-security-council-piracy-gulf-guinea_en. Acesso em: 18 ago. 2024.

WALT, Stephen M. **The origins of alliance**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.