

Desafios e Oportunidades do Multilateralismo no Atlântico Sul

Pedro Seabra

Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL), Professor Auxiliar Convocado do ISCTE-IUL e Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). É doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-Univ. Lisboa) e tem publicado na área de Relações Internacionais, Segurança Internacional, Dinâmicas Regionais do Atlântico Sul e Security Capacity-Building em África.

Resumo:

Por entre a narrativa crescente de uma crise do multilateralismo internacional, instrumentos e arcabouços coletivos são cada vez mais questionados em toda a linha. Como pensar tais desenvolvimentos em termos do Atlântico e como compreender este espaço do ponto de vista multilateral mais a sul? Este artigo argumenta que existem especificidades próprias, que ajudam a melhor compreender a evolução da oferta institucional nos últimos anos. Com um enfoque nos desafios e oportunidades associados a dinâmicas informais de cooperação entre as duas margens, são analisados mecanismos de governação para o Atlântico Sul com pressupostos, alcances e resultados distintos. Conclui-se pela necessidade de atender quer à multiplicidade existente da oferta multilateral quer à irregularidade operacional recorrente, por forma a conseguir-se caracterizar devidamente este espaço regional.

Palavras-chave: Multilateralismo; Atlântico Sul, Cooperação; ZOPACAS; Brasil.

Abstract:

Challenges and Opportunities of Multilateralism in the South Atlantic

Amid the growing narrative of a crisis of international multilateralism, instruments and collective frameworks are increasingly being questioned across the board. How to think of these developments in terms of the Atlantic and how to understand this space from the multilateral point of view further south? This article argues that there are specificities of their own, which help to better understand the evolution of institutional supply in recent years. With a focus on the challenges and opportunities associated with informal cooperation dynamics between the two banks, governance mechanisms for the South Atlantic are analyzed with different assumptions, scope and results. It is concluded that there is a need to address both the existing multiplicity of the multilateral offer and the recurring operational irregularity, in order to be able to properly characterize this regional space.

Keywords: Multilateralism; South Atlantic, Cooperation; ZOPACAS; Brazil.

I. Introdução

No presente contexto internacional, tornou-se prática corrente proclamar o momento de crise profunda pelo qual o multilateralismo atravessa. Os exemplos nesse sentido abundam em espécie e em forma, desde instituições esvaziadas de competências ou recursos para fazerem cumprir os seus mandatos originais – e.g. a ONU –, alianças postas em causa por declarações unilaterais contrárias a décadas de tradição diplomática – e.g. a NATO –, ou acordos coletivos transformados em catalisadores de instabilidade acrescida – e.g. o JCPOA entre o P5+1 e o Irão. Apesar de contraofensivas na forma de “novas” Alianças para o multilateralismo, a narrativa de fragilidade dos principais arcabouços internacionais, antes dados por adquiridos e seguros na sua implementação e sustentabilidade, começa assim a imperar (Newman, 2007; Smith, 2018; Weiss, 2018).¹

Contudo, um enfoque excessivo em tais exemplos levar-nos-ias a ignorar a verdadeira complexidade do tema bem como o alcance real daquilo que é presentemente visado e alcançado ao abrigo do dito manto multilateral. Para todos os efeitos, a noção tradicional do multilateralismo enquanto forma institucionalizada de coordenar relações entre três ou mais Estados, na base de princípios de conduta generalizados, continua a fazer escola (Ruggie, 1992, p. 571). Nessa senda, os procedimentos adstritos devem, em teoria, caracterizar-se pela sua abrangência, rotina e não-discriminação por forma a garantirem suficiente previsibilidade no seio da comunidade internacional (Poulliot, 2011, p. 19). Mas tal visão do mundo não mais esgota a realidade em termos da oferta multilateral que é atualmente proporcionada. Com efeito, as tendências mais recentes apontam, em vez disso, para soluções mais minilaterais do que universais; voluntárias em vez de juridicamente vinculativas; desagregadas em vez de tematicamente compreensivas; transgovernamentais em vez de apenas intergovernamentais; de alcance regional em detrimento de um viés global; com vários intervenientes a vários níveis, e não apenas Estado-cêntricas; e preferencialmente constituídas de forma bottom-up em vez de top down (Patrick, 2015, p. 115). Por outras palavras, o multilateralismo complexificou-se e diversificou-se, e ao enfrentar novos obstáculos, torna-se cada vez mais necessário tomar também em consideração as suas iterações menos visíveis, mas nem por isso menos relevantes.

Como equacionar eventuais ramificações destes desenvolvimentos com cenários regionais frequentemente negligenciados? O caso do Atlântico Sul proporciona uma oportunidade singular, precisamente pela sua baixa prioridade na agenda

1 A Aliança para o Multilateralismo foi apresentada pela França e Alemanha, à margem da 74.^a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2019, visando centrar precisamente os esforços e atenções da comunidade internacional na cooperação por via multilateral.

internacional a par de uma evolução geopolítica própria. Que lições, se algumas, podem ser extraídas da comparação de dinâmicas no seu entorno de um ponto de vista essencialmente multilateral? Algumas inferências úteis podem ser encontradas quando analisando determinadas soluções avançadas nesta região ao longo dos últimos anos.

Alguns critérios são, no entanto, necessários antes de se avançar com este tipo de exercício. Em primeiro lugar, importa circunscrever o objeto de análise. Uma vez que o Atlântico Sul já foi anteriormente caracterizado pela coexistência de diferentes estruturas regionais formalizadas, que não avançaram até hoje para uma institucionalização adicional ou soberania compartilhada (Abdenur, 2014), outros caminhos alternativos surgem como mais apelativos. Em particular, quando se visa abarcar possíveis manifestações intergovernamentais informais na região. Genericamente, tais projetos devem refletir (1) uma expectativa explicitamente compartilhada – em vez de um acordo formalizado – quanto ao seu propósito; e (2) devem ser compostas por membros manifestamente associados, (3) com alguma regularidade na sua atividade, mas sem se basearem em secretariados/sedes permanentes que impliquem algum tipo de institucionalização mais significativa (Vabulas e Snidal, 2013, pp. 196-197). Em segundo lugar, importa também limitar a temática em causa, neste caso em concreto, a questões de defesa e segurança. A esse nível, os avanços e recuos enfrentados nos últimos anos por vários Estados com interesses declarados na região já foram anteriormente explorados (Seabra, 2017). Será por isso dada particular prioridade a iniciativas de caráter coletivo e de cariz potencialmente mais abrangente.

Este artigo argumenta que o Atlântico Sul proporciona um conjunto de especificidades próprias, que são essenciais para se compreender a evolução da oferta institucional regional, sobretudo quando atendendo à sua informalidade inata. Com um enfoque nos desafios e oportunidades associados a dinâmicas informais de cooperação entre as duas margens, são analisados três mecanismos multilaterais com pressupostos, percursos e resultados relativamente distintos, a saber, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), o Processo de Yaoundé, e o G7++. Conclui-se pela necessidade de atender quer à multiplicidade existente da oferta multilateral quer à irregularidade operacional recorrente, por forma a conseguir-se caracterizar devidamente este espaço regional.

II. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

O caso da ZOPACAS consiste no principal exemplo que pode ser suscitado neste âmbito. Contudo, e por forma a compreender as suas vicissitudes, é necessário levar em conta tentativas anteriores de promover formatos coletivos focados no espaço circunscrito do Atlântico Sul. Durante parte considerável da Guerra Fria,

rivalidades e disputas por liderança regional entre Argentina e o Brasil por um lado, e as consequências geopolíticas derivadas do regime do Apartheid na África do Sul, da descolonização tardia de Portugal e da subsequente guerra civil em Angola por outro, conferiram um grau de complexidade a uma região mais facilmente dominada pelo vasto domínio marítimo em comum do que pela proximidade territorial entre ambas as margens. No entanto, tal não impediu que várias propostas ambicionando a institucionalização de contactos de alto-nível entre elites políticas e militares, lideradas por países da região, ou promovidas por superpotências interessadas numa linha de retaguarda devidamente robusta, fossem sucessivamente trazidas à coação.² Em todo o caso, desconfianças inatas quanto aos verdadeiros propósitos dessas mesmas iniciativas acabaram também por representar obstáculos intransponíveis ad initio. Por sua vez, a guerra das Malvinas de 1983 encarregar-se-ia de suspender quaisquer especulações de que algo minimamente permanente pudesse vir a ter lugar nesta região, tais as linhas divisórias que emergiram imediatamente após o início e término do conflito.

Neste contexto, o Brasil identificou uma oportunidade única. Ao mesmo tempo que dava os primeiros passos no seu processo de redemocratização em 1985, o novo governo civil liderado por José Sarney sentiu necessidade de se reafirmar no seio da comunidade internacional enquanto ator credível e proponente. Como tal, e levando em conta as lições de tentativas anteriores, a diplomacia brasileira trabalhou nos bastidores para apresentar a Resolução 41/11 perante a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em outubro de 1986, propondo precisamente um novo mecanismo multilateral para o Atlântico Sul. Mas ao contrário de propostas anteriores, desta feita o Brasil optou por uma fórmula mais empreendedora. Em primeiro lugar, ao enquadrar devidamente África na equação. Em vez de pressupor um diálogo exclusivo às principais potências do Atlântico, através da ZOPACAS, o Brasil reconhecia que o espaço de influência de qualquer opção multilateral verdadeiramente dita emanaria da direta proporção do número de Estados que aderissem aos seus pressupostos de partida.³ Em segundo lugar, ao acautelar a necessidade de um leitmotiv, um “irritante”, que fosse não apenas comumente partilhado dentro da região mas que também fosse devidamente compreendido fora da mesma. A desnuclearização do Atlântico Sul, o fim do Apartheid e a independência da Namíbia, surgiram assim como temáticas-bandeiras que os diferentes Estados-

2 Para uma revisão do insucesso de tais iniciativas, ver Hurrell (1983).

3 A proposta brasileira na AGNU foi inicialmente copatrocinada por Angola, Argentina, Cabo Verde, Guiné-Equatorial, Gabão, Guiné-Bissau, Libéria, Nigéria, República do Congo, São Tomé e Príncipe, e Uruguai. No momento da votação, recebeu o apoio dos restantes países da região que se visava abarcar, nomeadamente, Benim, Camarões, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, República Democrática do Congo (RDC), Senegal, Serra Leoa e Togo.

-membros da ZOPACAS passaram a apropriar nominalmente enquanto objetivos de médio e longo-prazo. Mas no curto-prazo, pretendia-se sobretudo marcar a agenda e assegurar a inclusão da região em eventuais discussões internacionais futuras. Em terceiro lugar, a proposta brasileira deixava bem claro que não se visava criar nenhuma nova organização regional verdadeiramente dita, mas sim de se organizar uma plataforma de diálogo que fosse substanciada conforme o investimento das respetivas partes constituintes e conforme questões da ordem internacional e regional estivessem ou não na ordem do dia. Por outras palavras, algo que não demandasse recursos materiais e capital político ilimitado e que fosse adaptável quanto baste a circunstâncias supervenientes (Abdenur, Mattheis e Seabra, 2016). No seu cerne, a ZOPACAS ambicionava acima de tudo demonstrar o potencial de cooperação com relação a questões de paz e segurança, sem, no entanto, exigir um compromisso material de monta nesse mesmo sentido.

No entanto, apesar de um início auspicioso de intensa atividade entre ambas as margens durante os primeiros anos, a ZOPACAS começou a definhir no seguimento da Reunião Ministerial de Buenos Aires de 1998, tendo então entrado num processo de hibernação não-oficial profunda. A sua utilidade enquanto fórum regional só ganharia novo fôlego com as reuniões ministeriais de Luanda de 2007 e de Montevideo em 2013, coincidindo com o reenfoque da política externa e de defesa dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff para África e, sobretudo, para o Atlântico Sul (Seabra, 2014; Abdenur, Mattheis e Seabra, 2016; Seabra, 2017). Enquanto esse investimento brasileiro se manteve, a ZOPACAS voltou a ser apresentada como uma opção multilateral de pleno direito; mas após 2016, a ZOPACAS voltou novamente a regredir para um estágio de inatividade profunda, onde ainda se encontra atualmente.

Três lições podem ser retiradas da sua evolução. Em primeiro lugar, a sua flexibilidade institucional fica patente, quer em termos de assegurar um espaço de atuação para a região, quer em termos daquilo que procurou simbolizar ao longo do tempo. Esta natureza pouco definida atribuiu à ZOPACAS uma capacidade de adaptação ímpar perante mudanças do contexto regional e internacional. Com efeito, não só sobreviveu ao fim da Guerra Fria, mas em 1991, após se tornar independente, a Namíbia rapidamente aderiu ao projeto, seguida três anos depois da própria África do Sul. Os “irritantes” originais desapareceram da equação e ainda assim a ZOPACAS não se dissolveu, demonstrando uma capacidade de resiliência assinalável. Em segundo lugar, o facto de servir o propósito simbólico de uma iniciativa estritamente e exclusivamente regional – composta por países do Sul, para países do Sul, e não admitindo a participação de outros países que não os do Sul – ao mesmo tempo que se prestava a agendas de política externa regionais ativas, ficou particularmente visível aquando da sua instrumentalização recorrente pelo Brasil. Sempre que as autoridades brasileiras ambicionaram reservar para si um papel mais ativo

no Atlântico Sul, a ZOPACAS tornou-se a principal beneficiária desse interesse e um instrumento-chave na prossecução dessa mesma agenda, saltando assim para primeiro plano em discussões regionais. Em terceiro lugar, a ZOPACAS beneficiou também de uma validação internacional recorrente através de votações de resoluções pró-forma pelos 193 países que compõem a AGNU, como que reafirmando regularmente o seu raciocínio original. Ainda que carecendo de pouco impacto substantivo do ponto de vista do direito internacional, poucos mecanismos multilaterais ainda existentes no panorama atual se podem arrojar de tais procedimentos de base.

Inversamente, importa também assinalar as razões pelas quais a ZOPACAS é frequentemente relegada para as notas de rodapé da região. Por um lado (1), devido ao reverso da medalha da flexibilidade – tão central na sua formação e apelo original –, nomeadamente a falta de uma estrutura permanente que consiga garantir um mínimo de atividade constante. As consequências a esse nível são previsíveis, no sentido de que tais estruturas permitem colmatar eventuais períodos de desinteresse por parte dos Estados-membros e assegurar assim uma regularidade de trabalhos e contactos. A sua inexistência – neste caso, compensada por uma sobredependência nos contactos levados a cabo pelas delegações de cada país do Atlântico Sul em Nova Iorque, à margem da AGNU – gera invariavelmente um vácuo burocrático, difícil de preencher e responsável por um baixo perfil regional e internacional durante períodos temporais consideráveis. De igual forma (2), é possível identificar uma incapacidade de traduzir a retórica de reuniões ministeriais em ações conjuntas e coordenadas para resolver ameaças de segurança comuns, em teoria, o busílis da própria razão de ser da ZOPACAS. As declarações paralelas acordadas em Montevideu em 2013 sobre a situação político-militar na Guiné-Bissau e na RDC, por exemplo, tiveram pouco significado prático para além do simbolismo do momento, sendo rapidamente descartadas nos cálculos dos principais intervenientes em ambos os cenários. Por outro lado (3), a dependência estrutural de um paymaster regional como o Brasil, acarreta consigo uma dose de riscos que não é facilmente minimizada. Sobretudo quanto tal implica ficar à mercê de ciclos económicos expansivos, que impliquem recursos suficientes para suscitar interesse nas restantes partes em participarem por igual. Assim se compreende como desde 2016 em diante, em consonância com variações no contexto político-económico do Brasil, tenha sido virtualmente impossível manter um mínimo de atividade interna coerente e consistente.

Isto dito, o Atlântico Sul não se faz só de ZOPACAS. Por outras palavras, a ZOPACAS não esgota todas as opções do ecossistema multilateral que é possível encontrar neste espaço geográfico, com insumos significativos para a sua respetiva caracterização. Outras experiências merecem ser também consideradas neste exercício.

III. O Processo de Yaoundé

Ao mesmo tempo que se procurou abarcar, com maior ou menor sucesso, ambas as margens do Atlântico através de mecanismos de pendor generalista, uma sub-região em particular começou a receber destaque por ameaças securitárias crescentes no seu seio, nomeadamente o Golfo da Guiné. As razões para tal prendem-se sobretudo com a elevação do seu perfil de risco ao longo dos últimos anos, quer do ponto de vista local, quer do ponto de vista regional e até mesmo trans-regional, com impactos inerentes para fluxos de comércio e abastecimentos energético que advém deste espaço geográfico específico. Ocorrências relacionadas com criminalidade organizada, tais como tráfico de drogas e/ou de armas, mas também questões de migração ilegal e redes de tráfico de seres humanos, bem como pesca ilícita, não declarada e não regulamentada (IUU) e despejo de resíduos no mar contribuíram para substanciar um cenário denso e complexo. Mas foi o incremento significativo de fenómenos de pirataria e roubo à mão armada em alto mar que suscitou um maior envolvimento da comunidade internacional com o Golfo da Guiné. Ainda assim, respostas concertadas para lidar com este problema rapidamente esbarraram nos circunstancialismos próprios da região. Por exemplo, o facto da maioria dos ataques de pirataria ocorrerem em águas territoriais de países costeiros pressupôs desde logo uma responsabilização primária desses mesmos países por uma resposta proporcional adequada. Mas os problemas de soberania associados a eventuais iniciativas regionais/internacionais que trespassassem tais limites fronteiriços também constituíram por si só um problema de difícil resolução. Quando combinado com a falta de capacidades operacionais desses mesmos Estados para defender as suas respetivas zonas marítimas, ficou clara desde logo a necessidade por soluções de pendor mais multilateral.

Neste âmbito, e em reconhecimento da escalada de perigosidade associada a atos de pirataria, a comunidade internacional mobilizou-se por forma a proporcionar o apoio necessário que fomentasse maiores vínculos de cooperação entre os diversos atores locais. Em resposta a um pedido oficial do Benim, Nigéria e Togo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou as Resoluções 2018 (2011) e 2039 (2012), através das quais incentivou a organização da Cimeira de Yaoundé, Camarões, em julho de 2013, com a participação dos membros da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)⁴, da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC)⁵ e da Comissão para o Golfo da Guiné (CGG)⁶.

4 A CEDEAO é composta por Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, e Togo.

5 A CEEAC é composta por Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, RDC, e São Tomé e Príncipe.

6 A CGG é composta por Angola, Camarões, Gabão, Guiné-Equatorial, Nigéria, República do Congo, RDC, e São Tomé e Príncipe.

O principal objetivo consistia em trazer à mesma mesa todas as organizações pré-existentes com mandatos diretos ou indiretos sobre a região, bem como todos os estados individuais que pudessem ser diretamente afetados pelas ramificações destas questões. Por outras palavras, imperou a necessidade de se alcançar o maior nível de representatividade possível, por forma a se obter soluções holísticas e compreensivas que fossem sustentáveis, quer no tempo, quer no espaço.

O resultado mais concreto deste encontro consistiu no acordo em torno de um Código de Conduta conjunto para combater o aumento da pirataria no Golfo da Guiné.⁷ Tal envolveria a criação de uma arquitetura de segurança marítima integrada, com quatro níveis que se reforçariam mutuamente – coordenação inter-regional, operações regionais, operações multinacionais e operações nacionais. Como consequência direta do primeiro nível, o Centro de Coordenação Inter-regional (CIC) foi inaugurado em setembro de 2014 em Yaoundé, a par de um Centro de Coordenação Regional de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC) em Ponta Negra (República do Congo) bem como um Centro Regional de Coordenação de Segurança Marítima da África Ocidental (CREMAO) em Abidjan (Costa do Marfim). O plano inicial previa ainda que o espaço marítimo do golfo fosse dividido em cinco zonas operacionais, com eventuais atividades conjuntas a serem coordenadas por Centros Coordenação Multinacional (CMC). O propósito era fomentar a troca de informações operacionais e fomentar eventuais respostas coordenadas entre os Estados mais diretamente visados por cada zona. No entanto, até à data, os únicos CMC ativos encontram-se localizados em Cotonou (Benim) e Douala (Camarões), e cobrem apenas as zonas E e D, ao passo que os CMC das zonas A, F e G – a serem instalados respetivamente em Luanda (Angola), Acra (Gana) e Praia (Cabo Verde) – ainda não se encontram operacionais.

Estas dificuldades de efetivar as disposições acordadas demonstram desde logo os obstáculos enfrentados para se conseguir uma verdadeira implantação do Processo de Yaoundé. Sobretudo quando se reconhece que a utilidade prática do mesmo é “limitada, pois não é um instrumento legalmente vinculativo; é apenas um Código de Conduta de transição que não impõe nenhuma obrigação aos Estados membros. Como tal, o cumprimento do Código depende fortemente da vontade política dos signatários envolvidos” (Hassan e Hasan, 2017, p. 64). Essa vontade é, por sua vez, afetada por tensões prevaletentes entre os diversos países envolvidos, o que dificulta ainda mais a cooperação em segurança marítima na região. Rivalidades entre potências regionais como Angola e Nigéria ou entre países francófonos e anglófo-

7 A cimeira também gerou uma declaração por parte dos Chefes de Estado e de Governo presentes bem como um memorando de entendimento entre as três organizações regionais, ambos os documentos com um enfoque específico em questões de segurança marítima. Em conjunto com o referido Código de Conduta, substanciam assim o chamado Processo de Yaoundé.

nos constituem exemplos frequentes neste âmbito. Mas disputas fronteiriças marítimas entre o Gana e a Costa do Marfim, entre a Nigéria e os Camarões pela península de Bakassi, entre a Guiné Equatorial e o Gabão por ilhas na Baía de Corisco, bem como entre os Camarões e a Guiné Equatorial sobre a foz do rio Ntem (Seabra, 2017, p. 312), constituem outras forças de bloqueio recorrentes, impeditivas de se gerar maior confiança entre todas as partes envolvidas.

Como enquadrar esta experiência no âmbito das dinâmicas multilaterais do Atlântico? Em primeiro lugar, é possível destacar um grau de embasamento sem precedentes por parte da comunidade internacional, quando em comparação com iniciativas semelhantes em espaços circundantes. Muito embora a ZOPACAS tenha sido validada quantitativamente pela totalidade da AGNU, a verdade é que o Processo de Yaoundé mereceu desde a sua gênese um apoio explícito por parte do CSNU com uma diferença qualitativa importante, nomeadamente uma legitimação das potências com poder de veto nesse mesmo órgão. Em segundo lugar, Yaoundé também se notabiliza por ter assumido rapidamente um lugar central em todo e qualquer outro esforço regional e internacional superveniente no que diz respeito ao Golfo da Guiné. Esta incontornabilidade normativa é patente em esforços liderados ou promovidos em momentos posteriores. Nesse sentido, o sucesso ou execução dos objetivos associados ao Processo de Yaoundé passou a assumir uma função teleológica, que merece e necessita de ser invariavelmente apropriado e apoiado.⁸ Em terceiro lugar, um enfoque setorial específico – neste caso, centrado na ameaça da pirataria à segurança marítima – demonstrou a viabilidade da rápida formação de uma coligação de interesses por via informal, com vista a uma possível resposta unificada e com a devida cobertura internacional.

No entanto, torna-se igualmente difícil ignorar os desafios que o processo como um todo continua a enfrentar passados quase seis anos desde o seu despoletar. Muito embora um mero código de conduta, subjacente a troca de informações e reuniões informais sem a criação de uma nova organização institucional de raiz, tenha conseguido gerar subprodutos concretos, materialmente observáveis, na forma de zonas marítimas de vigilância e fiscalização que extravasam os limites daquilo que seria de esperar de uma iniciativa tão ad hoc, a verdade é que a sua frágil execução até à data incita também dúvidas consideráveis quanto aos objetivos visados. Com efeito, é questionável até que ponto tem sido possível traduzir uma arquitetura de intenções em manifestações concretas e duradouras, quando as dificuldades logísticas, financeiras e operacionais identificadas desde 2011 continuam ainda por resolver. Por outro lado, apesar de centrado numa sub-região específica, o número

8 Ver, por exemplo, a centralidade que é atribuída ao Processo de Yaoundé nos trabalhos subsequentes do Conselho de Segurança da ONU (United Nations Security Council, 2016) ou na própria Estratégia da União Europeia para o Golfo da Guiné (Council of the European Union, 2014).

de parceiros que se visa abarcar é extenso e apresenta-se como possivelmente incomportável se o objetivo consistir em instituir procedimentos operacionais comuns em igual medida e em igual pé de igualdade. A multiplicidade de atores envolvidos, evidenciado pelas diferentes agendas e prioridades nem sempre convergentes entre si, tem-se revelado um desafio constante. Compreende-se por isso que, perante este contexto, iniciativas de foro mais restrito tenham, entretanto, surgido e tomado a dianteira com relação a estes mesmos temas.

IV. O G7++

No seio desta evolução de dinâmicas multilaterais específicas do Golfo da Guiné e da necessidade de mecanismos mais modelados, o caso do G7++ Friends of Gulf of Guinea (FoGG) merece ser chamado à colação. A sua génese pode ser rastreada a discussões iniciais em 2011 durante a presidência francesa do G8 no Grupo Temático de Peacekeeping/Peacebuilding (G8 PK/PB), a fim de melhorar a coordenação entre organizações internacionais, doadores e estados da África Central e Ocidental. Em 2013, já sob a presidência britânica do G8, foi decidido autonomizar essas discussões e enquadrá-las ao abrigo do renomeado G8++ FoGG, a fim de se evitar a duplicação de iniciativas para a região. Após a exclusão da Rússia do G8 devido à crise na Ucrânia, o grupo transformou-se então no G7++ FoGG.⁹

Os seus participantes podem ser divididos entre grupos de doadores e de beneficiários. Os primeiros incluem os membros do G7 (Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, e Reino Unido) bem como países não-pertencentes ao G7, tais como Bélgica, Brasil (observador), Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Holanda, Portugal e Suíça, além da União Europeia (UE), Interpol, a Organização Marítima Internacional (IMO), o Centro de Análise e Operações Marítimas – Narcóticos (MAOC-N) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A contraparte africana é composta, por sua vez, por Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gana, Guiné, Nigéria, República do Congo, RDC, Senegal, Serra Leoa e Togo, bem como representantes da União Africana (UA), CEEAC, CEDEAO, GGC e do CIC.

Concebido desde a sua origem para coordenar melhor os esforços dos parceiros internacionais no desenvolvimento de capacidades marítimas no Golfo da Guiné, esta plataforma tem concentrado as suas atenções em promover o regional ownership por parte dos Estados africanos relativamente a quaisquer abordagens adotadas, ao mesmo tempo que procura salientar o vínculo entre desenvolvimento eco-

9 Em teoria, esperava-se que o G7++ FoGG emulasse o exemplo do Grupo de Contato para Pirataria na Costa da Somália – Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) –, criado em 2009. Para possíveis paralelismos entre as duas estruturas, ver, por exemplo, Tardy (2014).

nômico e segurança, a relevância da coordenação e troca de informações e a necessidade de uma resposta abrangente para lidar com questões de segurança marítima. Quatro objetivos encontram-se presentes desde o início de atividades: adotar uma visão compartilhada da extensão das ameaças no Golfo da Guiné entre os países da região e a comunidade internacional bem como da necessidade de enfrentá-las eficazmente; ajudar os países da região a desenvolver as instituições e capacidades necessárias para lidar com problemas de segurança locais; apoiar o desenvolvimento de economias prósperas nos estados costeiros, visando assim as causas de raiz de muitos desses mesmos problemas; e estabelecer estruturas de cooperação entre os países da região, a fim de garantir um nível considerável de coordenação entre todas as ações e iniciativas disponibilizadas, com primazia para a implementação do Processo de Yaoundé.

Como avaliar as vantagens deste modelo? Em primeiro lugar, o G7++ tem-se evidenciado pelas opções em termos da organização dos seus trabalhos. Perante a inexistência de uma estrutura formal fixa ou sequer permanente e seguindo também a lógica rotativa do G7 original, tem-se privilegiado a partilha de responsabilidades pelos diversos encontros ministeriais e reuniões técnicas. A prática informal iniciou-se com a presidência portuguesa em 2016, que codividuiu os trabalhos com Cabo Verde, e foi desde então também adotada em edições seguintes – Itália e Nigéria em 2017, Canadá e Costa do Marfim em 2018, França e Gana em 2019. Este sistema dual tem permitido alguma consistência com o objetivo de envolver mais diretamente as partes afetadas pela insegurança marítima no golfo. Em segundo lugar, e ainda ao nível organizacional, é de se assinalar a participação de países que, num passado recente, se teriam recusado a participar deste tipo de iniciativas, com ligações umbilicais tão profundas a parceiros ocidentais. O caso do Brasil, mesmo que apenas como observador dos respetivos trabalhos, é particularmente paradigmático. Dito de outra forma, uma ligação que extravasa os limites do Atlântico Sul, antes vista como altamente indesejada ou quiçá inconveniente, conseguiu desenvolver-se de forma consideravelmente discreta, demonstrando assim a necessidade de existirem opções em comum que consigam atrair ambas as margens à mesma mesa. Em terceiro lugar, os esforços colocados em termos de envolver o setor privado, e mais concretamente a indústria marítima, neste tipo de discussões e possíveis soluções tem também gerado dividendos de monta que importa reconhecer. O apoio dado à criação do Maritime Trade Information Sharing Centre for the Gulf of Guinea (MTISC-GoG), entretanto substituído em 2016 pelo Maritime Domain Awareness for Trade in the Gulf of Guinea (MDAT-GoG) constitui um exemplo claro nesse sentido.¹⁰ Este tipo de desenvolvi-

10 O MDAT-GoG é operado pelas marinhas francesa e britânica a partir das bases navais de Brest (França) e Portsmouth (Reino Unido), e visa compartilhar atualizações sobre riscos de segurança e fornecer orientações operacionais a embarcações no Golfo da Guiné.

mentos confirma as tendências internacionais mais recentes de se procurar ir além de respostas meramente governamentais e tentar congregiar esforços com outro tipo de atores, igualmente investidos na resolução de problemas de segurança que os afetam em igual medida.

No entanto, apesar da sua centralidade por entre o manancial de opções multilaterais na região, o G7++ também manifesta debilidades por conta própria. O facto de estar na codependência de países ocidentais implica que se encontra frequentemente numa posição de dependência dos interesses políticos e económicos dos mesmos pela manutenção deste formato. O mesmo se aplica ao compromisso material necessário para a sua sustentabilidade. Não é assim surpreendente que países como a França, com uma agenda extensa própria para a região, sejam chamados frequentemente a assumir um papel que, seguindo o princípio da rotatividade, deveria ser reservado ou atribuído a outros parceiros. Por outro lado, pese embora a operacionalização da arquitetura de segurança marítima de Yaoundé continue a ser reconhecida como a principal prioridade, os custos da sua implementação continuam a ser avultados (Marques, 2018). Neste âmbito, o G7++ digladiava-se com os mesmos obstáculos de outros fóruns ou organizações regionais do género em termos de fazer corresponder anúncios de programas, embutidos de alto mediatismo e perfil público, com uma materialização efetiva em termos de capacitação de forças locais (Jacobsen, 2017). Tal processo é por vezes mais conducente a uma “manta-de-retalhos” de iniciativas avulsas do que à coordenação generalizada, inicialmente ambicionada.

V. A informalidade do multilateralismo no Atlântico

Perante este cenário, e atendendo aos exemplos aqui suscitados, como definir o espaço institucional do Atlântico Sul? Desde logo, a característica mais marcante consiste na elevada informalidade de contactos sempre que qualquer iniciativa do género é avançada, com vista a oferecer soluções para problemas de segurança e defesa na região. Com efeito, todo o historial do Atlântico Sul aponta para uma aversão latente, de parte a parte, a qualquer tipo de formalização excessiva de laços de cooperação nesta área. Não sendo propriamente uma faceta exclusiva quando comparado com outras regiões do mundo, constitui ainda assim a sua principal imagem de marca e tem que ser forçosamente tida em conta. Para todos os efeitos, resoluções da AGNU, códigos de conduta não-vinculativos, e reuniões temáticas semirregulares têm constituído instrumentos-chave para estimular e manter este contexto específico nos moldes em que ainda se encontra.

De igual forma, em conjunto com tais experiências informais, é possível encontrar associados objetivos secundários, procurando eventualmente transformá-las em algo mais permanente, mais estruturado e mais ancorado numa verdadeira perso-

nalidade jurídica do ponto de vista do direito internacional – sem, no entanto, se chegar a dar o passo seguinte necessário. A ZOPACAS entreteve a possibilidade de um Tratado de Cooperação para o Atlântico Sul durante as negociações iniciais que levaram à sua criação, o Código de Conduta de Yaoundé previu um prazo de três anos para a formalização por todas as partes das disposições que previa, e o G7++ enfrenta uma demanda recorrente por uma maior estruturação dos seus trabalhos. O facto de nenhum desses objetivos adicionais ter sido de facto alcançado até à data, apenas reforça a opção inicial por permanecer no domínio da informalidade. Sendo esse o caso, como justificar tal opção? Longitudinalmente, este tipo de experiências tende a surgir com maior proeminência quando os Estados consideram desnecessário e/ou indesejável delegar poderes de decisão a instituições mais formalizadas ou vinculativas. Mas mais importante ainda, a escolha pela informalidade é sempre contingente a diferentes tipos de poder, bem como a variações na sua projeção (Vabulas e Snidal, 2013, p. 199). Aplicado ao espaço do Atlântico, é possível verificar que dinâmicas semelhantes marcaram e marcam ainda o percurso das propostas analisadas. Quer consideremos a substância das relações Brasil-África como pivô do sucesso/insucesso de esforços mais trans-regionais, as tensões e rivalidades entre os diversos Estados do Golfo da Guiné como forças de bloqueio/promoção a maior cooperação no terreno, ou os interesses geopolíticos da comunidade internacional que demandavam um formato mais próximo e direto com a região, a verdade é que a escolha por mecanismos não-formalizados acabou por refletir sempre as contingências de quem possuía maiores capacidades materiais para ditar e influenciar o modelo organizacional em causa. Incorrer na informalidade não equivaliu por isso a subscrever meros atos acidentais ou ditames oportunos de conjuntura, mas sim a adotar opções deliberadas e substanciadas pelos meios colocados ao seu dispor pelos principais proponentes em cada caso. No entanto, importa também compreender as oportunidades proporcionadas pela prossecução deste modelo e como é que o mesmo se adequa ou não às necessidades do Atlântico Sul. À partida, a proliferação de estruturas de cooperação informal aparenta comportar várias vantagens. Em primeiro lugar, a flexibilidade de contactos e interações – por oposição a negociações minuciosas e extensas dentro de organizações formais e vinculativas, como sejam aquelas de pendor mais “continental” em ambas as margens – permite agir e reagir de forma mais expedita, sem grandes restrições operacionais. A rápida capacidade de adaptação a circunstâncias super-venientes que mereçam renovada prioridade em caso de necessidade, como aconteceu com atos de pirataria, pode revelar-se assim de particular utilidade. Um segundo benefício consiste na modularidade inerente: em vez de se tentar abarcar problemas complexos de uma só vez ou visar espaços regionais na sua totalidade, é possível restringir os esforços dos respetivos participantes a temáticas ou sub-regiões mais prementes ou, pelo menos, mais gerenciáveis. A concentração em

anos recentes das atenções regionais e internacionais por questões de segurança marítima no Golfo da Guiné reforça esta linha de argumentação. Em terceiro lugar, a flexibilidade previamente aludida permite igualmente compartimentalizar o escopo de determinadas relações bilaterais, de modo que até mesmo países ditos rivais possam cooperar e promover interesses comuns, sem abdicarem de outras posições individuais contrastantes em outros domínios. O contexto da África Ocidental surge como particularmente pródigo nesse sentido, onde os avanços observados ao abrigo do Processo de Yaoundé não ficaram presos nem foram neutralizados por padrões prévios de desconfiança e disputas intraestatais. Por último, instituições informais permitem também alavancar com maior facilidade um maior número de possíveis partes interessadas, incluindo multinacionais, ONG e até mesmo organizações regionais/internacionais formais, conforme as necessidades assim o requeiram. A participação das diferentes agências da ONU e representantes da indústria marítima nos desenvolvimentos mais recentes demonstra essa predisposição para esticar os limites de quem pode e deve ou não participar deste tipo de soluções.

Contudo, pese embora as facetas mais promissoras, o informalismo por si só também levanta desafios significativos que têm sido partilhados por experiências semelhantes a nível global (Patrick, 2015, p. 117). No que diz respeito ao Atlântico Sul, é incontornável desde logo (1) o ónus de resultados práticos muito irregulares. Picos altos de atividade e visibilidade acabam sempre por corresponder a declínios assinaláveis de interações ou até mesmo a processos de hibernação intensa. A evolução da ZOPACAS é emblemática q.b. a esse respeito, mas é também já possível identificar a este ponto alguma fadiga generalizada perante a lentidão na implementação do Processo de Yaoundé. Por outro lado, precisamente por não haver maior previsibilidade de procedimentos e gestão de trabalhos, (2) é consideravelmente mais difícil medir e avaliar o real impacto na resolução dos problemas visados. Não sendo possível uma prestação de contas mais aprofundada de iniciativas avessas a grandes formalismos, resulta também mais fácil incorrer nos mesmos erros e obstáculos do passado de forma insistente.

Em paralelo, (3) é preciso reconhecer que a multiplicidade de oferta entre organizações regionais, fóruns de diálogo e múltiplas plataformas ad hoc acaba por levar frequentemente a uma competição entre si pelos mesmos recursos, pela mesma visibilidade perante a comunidade internacional e, por vezes, até pelo mesmo mandato simbólico de quem é que fica encarregue pela região. Com efeito, perante a extensa oferta atual, são inclusive esquecidas propostas anteriores que se revestiram de igual potencial a certa altura no tempo. O caso da Organização Marítima para a África Central e Ocidental – Maritime Organization for West and Central Africa (MOCWA) –, responsável pela elaboração em 2008 de uma das primeiras estratégias marítimas integradas ao nível regional, ilustra bem a situa-

ção.¹¹ Após um período de destaque e centralidade, foi invariavelmente suplantada pela novidade e atratividade de novas plataformas pretensamente mais informais e menos exigentes. Os incentivos a dinâmicas de forum shopping – em que os participantes que se visa abarcar, buscam as soluções que melhor lhes convêm, conforme a ocasião e variações no apelo da oferta – são significativos e devem ser por isso reconhecidos neste tipo de análise. Muito embora não se tenha ainda alcançado um ponto de saturação máxima do ecossistema multilateral do Atlântico Sul, é difícil escapar a uma sensação de sobreposição recorrente de ideias e propostas similares.

Por último, (4) uma aposta perene no informalismo proporciona também terreno fértil para o possível surgimento de alternativas que reflitam menos um desejo de parceria efetiva e mais uma lógica de antagonismo. Exemplos em prol de um “multilateralismo contestado” (Morse e Keohane, 2014) têm sido raros no contexto do Atlântico, mas o racional de exclusividade da ZOPACAS durante os seus períodos áureos face a parceiros no Ocidente serve pelo menos como advertência de tal possibilidade. Ainda assim, importa reconhecer que muito embora as três soluções multilaterais aqui exploradas se encontrem abaixo do Trópico de Câncer, os vínculos a Norte são amplamente visíveis e proporcionam pistas sobre onde e como esperar mais desenvolvimentos neste âmbito. Isto dito, os desígnios de determinados Estados em desafiar mandatos, regras e práticas de instituições internacionais estabelecidas tendem também a incrementar na direta proporção de contextos onde esses mesmos mandatos, regras e práticas não se encontrem devidamente codificados ou legalmente previstos. Pressupor que o Atlântico se encontra imune a iniciativas que não se coadunem com os princípios normativos em voga ou sejam propostas por atores extra-Atlântico é confiar numa imutabilidade de relações e interesses que contrasta diametralmente com os incentivos estruturais da atual ordem internacional.

VI. Conclusão

A oferta multilateral no Atlântico Sul sobressai de forma consistente quando atendendo aos exemplos proporcionados na história recente, quer em termos de objetivos almejados, quer em termos de procedimentos adotados. De forma generalista ou setorial, identificar de forma clara e realista as necessidades da região e procurar facilitar meios de garantir o diálogo, a troca de experiências e a capacitação de forças locais com o propósito de lidar com ameaças de segurança que se apresentam

11 A MOCWA é composta por Angola, Benim, Camarões, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Mauritânia, Nigéria, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo.

enquanto comuns, continua até à data a incitar esforços recorrentes por parte dos vários atores que compõem o espaço do Atlântico. Essa mesma agenda, por sua vez, continua a ser visada preferencialmente de forma informal, evitando compromissos vinculativos de monta, mas ainda assim a merecer propostas regulares com vista a agregar todos os intervenientes sob arcabouços coletivos, flexíveis e competitivos entre si, em igual medida.

Tal não significa, no entanto, que o contexto multilateral do Atlântico Sul se encontre necessariamente estabilizado. Entre uma possível hipertrofia institucional (Nguembock, 2014) e a necessidade de apresentar resultados concretos de modo a assegurar um mínimo de credibilidade por entre tantas opções, vários cenários são admissíveis a curto e médio-prazo. Na verdade, a informalidade por si só não tem que ser necessariamente negativa. Mas não tendo sido suficiente até hoje para instigar desenvolvimentos mais concretos em termos de resolução definitiva de problemas de segurança, torna-se legítimo questionar até que ponto será também forçoso adotar uma natureza mais formal por forma a que qualquer mecanismo do género seja verdadeiramente bem-sucedido. Por entre uma crise generalizada do multilateralismo internacional, tão assente em instrumentos jurídicos vinculativos, e cujos efeitos começam a resvalar para o nível regional, importa não descartar nenhuma alternativa ad initio. Acima de tudo, a “ausência de um resultado desejado não anula todos os benefícios que a prática multilateral inerentemente gera. Discordâncias persistentes não são razão suficiente para abandonar um diálogo inclusivo, institucionalizado e com princípios” (Poulliot, 2011, p. 21). Se a inclusão, institucionalização e princípios continuarem a derivar de um interesse recorrente naquilo que a informalidade suscita no âmbito do Atlântico Sul, as possibilidades do ponto de vista multilateral continuarão invariavelmente a surgir e a proliferar.

Referências Bibliográficas

- Abdenur, A. E., 2014. Security and Cooperation in the South Atlantic: The Role of Regional Organizations. Em, *Atlantic Currents: An Annual Report of Wider Atlantic Perspectives and Patterns*, October. Washington, Rabat: German Marshall Fund of the US/OCP Policy Center, pp. 98-112.
- Abdenur, A. E., Mattheis, F. e Seabra, P., 2016. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. *Cambridge Review of International Affairs*, 29(3), pp. 1112-1131.
- Council of the European Union, 2014. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Bruxelas, 17 março 2014.
- Hassan, D. e Hasan, S., 2017. Effectiveness of the Current Regimes to Combat Piracy in the Gulf of Guinea: An Evaluation. *African Journal of Legal Studies*, 10(1), pp. 35-65.

- Hurrell, A., 1983. The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization. *International Affairs*, 59(2), pp. 179-193.
- Jacobsen, K. L., 2017. Maritime security and capacity building in the Gulf of Guinea: On comprehensiveness, gaps, and security priorities. *African Security Review*, 26(3), pp. 237-256.
- Marques, J. F., 2018. Desafios de segurança no Golfo da Guiné. *Relações Internacionais*, 57, pp. 91-100.
- Morse, J. C. e Keohane, R. O., 2014. Contested multilateralism. *Review of International Organizations*, 9(4), pp. 385-412.
- Newman, E., 2007. *A Crisis of Global Institutions? Multilateralism and international security*. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Nguembock, S., 2014. La Construction du Multilateralisme Sécuritaire dans le Golfe de Guinée: Les Risques Potentieles d'une Hypertrophie Institutionnelle. Comunicação apresentada na Conferência Internacional, A Segurança do Golfo da Guiné, Lisboa, 11 de julho 2014.
- Patrick, S., 2015. The New "New Multilateralism": Minilateral Cooperation, but at What Cost? *Global Summitry*, 1(2), pp. 115-134.
- Pouliot, V., 2011. Multilateralism as an End in Itself. *International Studies Perspectives*, 12(1), pp. 18-26.
- Ruggie, J., 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), pp. 561-598.
- Seabra, P., 2017. Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism. *Contexto Internacional*, 39(2), pp. 305-327.
- Seabra, P., 2014. A harder edge: reframing Brazil's power relation with Africa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(1), pp. 77-97.
- Smith, M., 2018. The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism. *Journal of European Integration*, 40(5), pp. 539-553.
- Tardy, T., ed., 2014. *Fighting piracy off the coast of Somalia: Lessons learned from the Contact Group*. Report n° 20, October. Paris: EU Institute for Security Studies.
- United Nations Security Council, 2016. Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2016/4, 25 April 2016.
- Vabulas, F. e Snidal, D., 2013. Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. *Review of International Organizations*, 8(2), pp. 193-220.
- Weiss, T. G., 2018. The UN and Multilateralism under Siege in the "Age of Trump". *Global Summitry*, 4(1), pp. 1-17.