

Conferência

O Oceano Índico e os desafios à segurança marítima da África Austral

JOÃO PAULO BORGES COELHO

*...este elemento de imaginação de que se precisa
para invocar o mundo do Oceano Índico...
(Edward Alpers)*

Esta apresentação é parte de um projeto de pesquisa em curso que trata das interações com o Oceano Índico sob a perspectiva de segurança marítima em pelo menos três níveis conectados – nacional, regional e internacional – e relacionados com Moçambique e a África Austral.

O trabalho olha para o mar não apenas como uma fonte de ameaças, mas também de oportunidades que só se tornarão reais quando e se uma política efetiva de segurança marítima transformar a região em um ator coerente no jogo mais amplo do Oceano Índico. O fosso entre as economias modestas da maioria dos países da região e os altos custos necessários para a implantação de uma estratégia de segurança marítima em linhas tradicionais é simplesmente grande demais para ser preenchido de maneira realística. Isolados, os esforços individuais dos países serão sempre insuficientes.

**JOÃO PAULO BORGES
COELHO**

Escritor, professor
da Universidade
Eduardo Mondlane
(UEM) e pesquisador
do Instituto de Estudos
Sociais e Econômicos
(IESE).

Do mesmo modo, os esforços do setor de defesa e segurança sempre terão relevância limitada, a menos que setores econômicos e civis mais amplos estejam envolvidos. A reunião de esforços parece, portanto, uma opção natural. Contudo, as evidências demonstram que a África Austral, como região política,

tem mostrado resultados bastante modestos na construção de uma arquitetura de segurança marítima comum. Assume-se aqui que, mesmo antes que as escolhas feitas sejam questionadas, existem diversos “desafios estruturais” a serem abordados.

1 O MUNDO DO OCEANO ÍNDICO

Primeiro, é claro, nós precisamos definir o objeto, i.e., o Oceano Índico como tal. Aquilo que nos permite tratá-lo como um espaço comum vem sendo construído há séculos, de fato, pelo menos desde os séculos iniciais do primeiro milênio do nosso tempo, que é de quando datam as primeiras notícias de máquinas flutuantes atravessando seus mares para comércio e exploração.

Comércio e navegação, especialmente sob as condições das frequentes monções, são – junto com a difusão e consolidação do islamismo nos litorais ocidental e oriental – elementos fundamentais por trás dessa ideia do oceano como um enorme espaço comum limitado por margens que são diversas, formadas por elementos culturais locais e externos trazidos através dos mares, resultando em uma mistura que produziu formas variadas de cosmopolitismo cultural (PRESTHOLDT, 2009).

Traços deste cosmopolitismo podem ser encontrados na fusão de elementos ocidentais e árabes em Zanzibar, ou nos azulejos marselheses centenários nos tetos da minúscula e distante ilha de Ibo, no norte de Moçambique, por exemplo, como partes de uma cultura suahili que, além de ser basicamente uma “linguagem bantu que adquiriu certos componentes árabes” (NURSE; SPEAR, 1985, p. 356), também é uma adaptação cultural bastante complexa das comunidades costeiras africanas (POUWELS, 2002), uma adaptação que se espalhou para o interior e que é antiga o bastante para ser percebida em suas especificidades pelos testemunhos e textos de Ibn Battuta, Ahmaad ibn Majid ou Luís de Camões, contendo o que Kresse e Simpson (2009, p. 30-32) se referiram como cultura marítima ou “maritimidade”.

Tal maritimidade surge, portanto, não como uma simples opção, mas como uma característica identitária que não pode ser ignorada e que está por trás da construção das diversas margens.

É neste sentido que Edward Alpers (2002, p. 4) fala de um Mundo do Oceano Índico. Ele acrescenta, contudo, que

para compreender o mundo do Oceano Índico é preciso mais do que uma mera recontagem dos navios que o navegaram, dos bens negociados, das ideias trocadas e transformadas, e das relações históricas criadas por estas transações. O que se precisa é imaginação.

Imaginação aplicada tanto ao tempo quanto ao espaço; no espaço, como foi dito, de modo que possamos olhar para o oceano não apenas como periférico, mas ao contrário, como um centro cujas margens têm estado, estão e estarão em contato; e imaginação no tempo, partindo da compreensão de diversas dinâmicas passadas e atuais, de modo que se possa deduzir como o oceano, juntamente com seus atores, será no futuro e qual nosso papel. Talvez, prever seja a forma mais comum de imaginação.

Esta ideia do Oceano Índico como uma arena se fortaleceu quando os Estados Unidos e a antiga União Soviética, e, secundariamente, o Reino Unido e a França lutaram para expandir sua influência nestas águas no contexto da Guerra Fria.

Desde então, a importância do Oceano Índico não parou de crescer. Kaplan combina a noção de oceano como singularidade com a maneira como tem evoluído recentemente, ao afirmar que mais do que apenas uma característica geográfica, o Oceano Índico é também uma ideia. Ele combina a centralidade do Islã com políticas globais de energia e a emergência da Índia e da China para revelar um mundo multifacetado, multipolar. Hoje, o Oceano Índico responde pela exata metade do tráfego de contêineres no mundo. Por volta de 70% do tráfego total de produtos de petróleo atravessa o Oceano Índico, em sua rota do Oriente Médio para o Pacífico e a Europa.

Apesar de ser a costa ocidental deste enorme espaço, a África pôde somente testemunhar tais progressos, espremida entre o Oceano Atlântico e o Índico, sem uma tradição de envolvimento com o mar (exceto pelo envolvimento em termos subalternos e forçados, ditados pelo tráfico de escravos) e, já em meados do século XX, surpreendida pelas complexidades internas dos processos de independência. Esta falta de vocação marítima persistiu

bem além do fim do colonialismo e dos dias da Guerra Fria, e mesmo hoje podemos encontrar traços disso na forma inquieta que caracteriza a abordagem das questões marítimas.

Apenas mais recentemente, se percebeu uma tentativa tímida de reverter esta situação mediante uma série de simpósios intitulada “Poder Marítimo para a África”, iniciada em 2005, e também com o estabelecimento de uma força-tarefa da União Africana, em junho de 2011, “para desenvolver uma Estratégia Marítima Integrada para a África de 2050 integrada, coerente e compreensiva”.

De acordo com fontes oficiais, esta força-tarefa foi formada diante da pressão sob a qual se encontram os mares e oceanos africanos, o que inclui a perda de vidas e rendimentos devido a atividades ilegais. As perdas financeiras chegam às centenas de bilhões de dólares nas últimas décadas. Estatísticas da União Africana mostram que as atividades marítimas tradicionais tais como transporte marítimo e pesca se intensificaram nas últimas décadas, enquanto novas atividades, como a aquicultura e a produção de energia renovável ao largo da costa, surgiram. A intensificação de atividades no mar ocorreu em face a um cenário de insegurança, degradação do ambiente marinho e diminuição da biodiversidade, agravada por mudanças climáticas.

2 CINCO DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL COMO UM ATOR REGIONAL

Como parte da África, a África Austral compartilha seu relacionamento irrequieto com o mar. A despeito dos seus 16.352 quilômetros de costa, a região tem dado atenção mínima e insuficiente às questões marítimas, em particular, a uma política de segurança marítima comum.

O planejamento de segurança marítima da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDAA) tem estado sob a responsabilidade de um Comitê Marítimo Permanente (CMP), criado em um seminário do Comitê Interestatal de Defesa e Segurança (CIEDD) realizado em Gaborone, em março de 1995, como um sub-comitê do Sub-Subcomitê de Operações, e começou a funcionar naquele mesmo ano, com sessões anuais realizadas e presididas

em regime de rodízio. Em paralelo, a primeira Conferência Marítima da CDAA ocorreu em 2007, em Simonstown, África do Sul, e a segunda em Maputo, Moçambique, em 2010.

Uma rápida olhada nas minutas dos encontros do CMP fortalece a impressão mais geral de que os assuntos de segurança marítima têm sido relativamente ignorados nas agendas de defesa e segurança tanto da CDAA como dos seus Estados membros. Com certa frequência, nestas minutas, é mencionada a necessidade de sensibilizar os respectivos governos e de “conquistar espaço” em diversos fóruns da organização, particularmente o CIEDD e o Sub-Subcomitê de Operações. Em consequência, a segurança marítima é raramente citada na arquitetura de defesa regional e segurança como definido no Plano Estratégico Indicativo do Órgão (PEIO) do Comitê Interestatal de Defesa e Segurança da CDAA, e há indícios de que esta situação não mudou muito no PEIO revisado.

Este desenvolvimento limitado deve ter uma explicação. Evidentemente podemos dizer que isto se deve em grande parte às economias fracas da maioria dos Estados membros da CDAA quando confrontadas com os altos investimentos demandados para a construção de uma capacidade marítima embora modesta. Parece, entretanto, que mesmo antes disto as explicações devem ser buscadas a fundo, em diversos “desafios estruturais” poderosos o bastante para limitar seriamente a vontade política e mesmo colocar em risco iniciativas futuras neste campo.

Vou citar de maneira sucinta cinco destes desafios, mantendo em mente, é claro, que na realidade eles se mesclam e influenciam mutuamente.

O primeiro desafio, e também o mais geral, seria a já mencionada pouca vocação da região para o mar. A África Austral está longe de ter uma cultura de segurança marítima, o que não é uma surpresa, se considerarmos que os últimos cinquenta anos foram despendidos na lida com conflitos coloniais e pós-coloniais claramente localizados no interior, e quando o fim do *apartheid* criou condições para uma importante mudança positiva, no início dos anos 1990, boa parte dos esforços de segurança regional foram direcionados à resolução destes conflitos. Assim, uma poderosa inércia se criou, uma inércia que, sem dúvida, dificultou uma visão

coletiva mais ágil e coerente das ameaças e vantagens representadas pelo mar. Traços disto podem ser vistos no já referido lento desenvolvimento de um Comitê Marítimo Permanente em constante luta para garantir a presença dos seus membros nas sessões anuais, inscrever os itens da sua própria agenda em instâncias superiores ou participar na Força de Reserva da CDAA.

A proclamação oficial de uma mudança de atitude talvez esteja simbolizada na declaração do presidente Mandela, em 1997, de que o mar é um interesse nacional vital, e este é o motivo pelo qual nós mantemos uma Marinha. Do mesmo jeito que acreditamos que todos os povos deveriam ser livres, também, como nação, acreditamos na liberdade dos mares. Esta é uma questão de interesse nacional estratégico. Somos uma nação marítima comercializando em todo o mundo. Aceitamos nossas obrigações de nos juntar a outras nações para defender a liberdade dos mares e proteger nosso interesse nacional através do poder naval.

Contudo, ainda há muito a se conquistar neste aspecto em termos do aumento da conscientização não apenas dos setores político e de defesa e segurança, mas também da sociedade civil, nos demais países da região, bem como na própria África do Sul. Esta verdadeira mudança cultural requer muito mais do que trabalho e cooperação do governo; ela só é possível se estiver baseada em um conceito que conecta questões de segurança marítima com a economia e a sociedade.

O segundo desafio tem a ver com a própria dinâmica da integração regional observada a partir de um ponto de vista teórico, e segue duas asserções: por um lado, a integração regional é um processo muito mais complexo do que tradicionalmente se imagina, que inclui dimensões paralelas com diferentes sensibilidades (logo, diferentes velocidades); por outro lado, destas dimensões integracionistas paralelas, defesa e segurança (incluindo segurança marítima), é talvez a mais sensível, porquanto seu grau de conquistas é inversamente proporcional ao nível de soberania nacional.

Em consequência, o progresso neste domínio é geralmente constituído de arranjos reversíveis ou como respostas a situações *de facto* extremas, como a pirataria. A principal questão deveria ser se a integração regional em geral será perseguida como um

novo nível de organização política, substituindo os atuais países, ou de certo modo como um instrumento para ajudar a atingir os objetivos nacionais. Do conjunto total de “desafios estruturais” apontados aqui, este talvez seja o mais dependente dos demais.

O terceiro desafio decorre do fato de ser a região parte de dois complexos geoestratégicos bastante distintos, quais sejam, o Oceano Índico e o Atlântico Sul. Isto cria uma tensão também com diversas dimensões. Primeiro e acima de tudo, o fato de que isto produz diferentes prioridades e atenções. Por exemplo, enquanto para a Tanzânia e Moçambique a pirataria e a segurança dos portos e das linhas de comunicação marítima da costa oriental são questões que ganham importância rapidamente na agenda, Angola está obviamente muito mais preocupada com os empreendimentos de segurança no Golfo da Guiné.

Este terceiro desafio também ecoa de outras maneiras ao longo da região, por exemplo, quando ambas as costas, leste e oeste, competem para atrair a seus portos os corredores de exportações de países sem saída para o mar. Enquanto os portos orientais afetados pela pirataria estão tendo uma segunda chance com a nova mina de extração de carvão de Tete,¹ Botswana, Zâmbia e Zimbábue estão dando mais atenção à Baía Walvis, de onde as exportações, livres dos riscos associados à pirataria, são menos caras e chegam mais rápido. Ainda parece incerto se Botswana continua ligada à iniciativa do porto Dobela/Tchobanine, no leste, ou se, ao invés disto, recuou para se dedicar ao oeste. Afinal, isto depende muito mais de dinâmicas comerciais do que de decisões do Estado, e ainda é preciso ver se este desafio significa complementaridade ou aumento na competição e mesmo tensões entre interesses. Em todo caso, este é um desafio que vai perseguir e influenciar toda a construção do papel da CDAA como um ator marítimo.

Conectado a este desafio, surge o quarto, relacionado com o fato de que, por ter margens tanto para o Oceano Atlântico quanto para o Índico, a África do Sul é o único país da CDAA que compartilha dos dois complexos geoestratégicos (os

1 Nota do Tradutor: Tete é uma província de Moçambique.

outros países da CDAA fazem parte de um ou de outro). Isto cria, em si, interesses estratégicos únicos, sendo apenas mais um a ser adicionado a uma série de outras características simultâneas que fazem da África do Sul o Estado membro proeminente na região, ou o que poderíamos considerar um tipo de *hegemon* benigno, exercendo esta influência de maneira integral na esfera econômica, mas envolvendo sua performance nas demais esferas em uma retórica de um igual entre iguais.

Tal realidade é bastante evidente no CMP, onde as iniciativas mais significativas são asseguradas pela África do Sul, e implantadas com recursos sul-africanos. Ao mesmo tempo, a África do Sul desenvolve uma agenda própria, o que pode ser percebido, por exemplo, pela organização do Simpósio do Oceano Índico em abril de 2012 na Cidade do Cabo, ou da série de exercícios navais do IBSAMAR,² envolvendo Índia, Brasil e África do Sul; quanto à participação de Estados membros da CDAA, quando muito, ocorre na forma de convidados ou observadores convidados.

Obviamente, este complexo assunto pode ser visto de diferentes ângulos. Um condutor forte pode ser a chave para progressos decisivos no campo da integração; ou, ainda, em longo prazo, transformará os objetivos estratégicos comuns em reféns dos objetivos estratégicos da África do Sul. Independente da maneira como vemos isto, este desafio não pode ser ignorado sob pena de permanecer cronicamente presente na forma de uma relutância dos Estados membros em avançar no processo.

O quinto e último grande desafio diz respeito ao acesso de países sem litoral ao mar. Este é talvez o fator mais importante na formação da história política e de segurança recente, pelo menos, do sudoeste da África. Em meados da década de 1960, foi central para o alinhamento de Portugal à Rodésia do Sul³ depois da Declaração Unilateral de Independência (DUI), por conta da construção de uma linha de petróleo e um corredor de trânsito que assegurava a sobrevivência da Rodésia. Ao mesmo tempo, este

2 Nota do Tradutor: IBSAMAR é a sigla em inglês para *India Brazil South Africa Maritime Exercises* (Exercícios Marítimos Brasil-Índia-África do Sul).

3 Rodésia do Sul, hoje Zimbábue, foi colônia britânica na África Austral entre 1888 e 1979, ano da independência.

foi um aspecto crucial na pouco natural aliança entre Portugal e o Malawi de Banda.⁴ Na década seguinte, o acesso ao mar foi a principal causa da acirrada guerra entre Rodésia e Moçambique.

Ao longo dos anos 1980, os eventos da guerra civil em Moçambique também foram fortemente influenciados pelo acesso do Zimbábue e do Malawi ao mar. Se observarmos as atuais tensões entre Moçambique e Malawi, ou as atuais dinâmicas que cercam a construção de corredores de minas de carvão e energia conectados a portos exportadores, parece que o acesso ao mar continuará sendo um grande desafio influenciando uma arquitetura de segurança marítima coerente na África Austral nos anos vindouros.

3 CONCLUSÃO

Neste campo, ainda há um longo caminho a ser percorrido na região. Precisamos de um conceito de defesa marítima capaz de estabelecer uma relação contínua com a segurança marítima (particularmente, administração de portos e segurança do tráfego no mar), e que seja inclusivo, no sentido de ser aberto à participação de setores econômicos e sociais chaves com os quais a defesa marítima também se preocupa. Esta conexão requer um envolvimento público muito mais intensivo do que o existente até o momento.

Também precisamos de um conceito de defesa marítima realístico, menos ambicioso e mais sensível à integração regional, que será mais demorado e mais complexo do que se pensou inicialmente. Um conceito que possa promover a consolidação de princípios convergentes e ser capaz de reconhecer que a região é composta por Estados membros com interesses diferentes e frequentemente conflitantes. Porém, também um conceito que possa ser efetivo em responder aos interesses comuns, sejam ameaças ou oportunidades, por exemplo, na estruturação e regulamentação regional de atividades descontroladas relacionadas à exploração de recursos em terra e no mar.

4 Aqui o autor se refere a Hastings Kamuzu Banda, que liderou o Malawi – e o Estado que lhe precedeu – entre 1961 e 1994.

A pirataria é um bom exemplo de tais ameaças. Devagar, mas com constância, este fenômeno está se espalhando em direção ao sul desde a costa da Somália. As águas do Quênia, da Tanzânia e mesmo de Moçambique têm sido cenários de ataques recentes de piratas. Há pouco tempo um ataque contra a plataforma de exploração Ocean Rig Poseidon, a serviço da companhia brasileira Petrobras, foi registrado perto da Ilha de Máfia, a 131 quilômetros ao sudeste de Dar-es-Salam, não muito longe da fronteira com Moçambique. A resposta, até o momento, tem sido o envio de recursos navais sul-africanos para patrulhar o canal. Contudo, há indicadores de que a pirataria não apenas está se espalhando, mas também se adaptando a novos ambientes, por exemplo, através de sequestros no litoral. Respostas técnicas sempre serão limitadas.

Defesa marítima é um campo complexo, que lida com a segurança marítima tradicional, e também com assuntos civis usualmente colocados sob este conceito. Como dito, isto concerne tanto à economia quanto à segurança no mar, incluindo o comércio e a segurança de rotas comerciais e áreas de comércio livre, administração de portos, saúde, alfândega, migração ilegal, ambiente e o impacto de eventos climáticos extremos, pesca e pescaria ilegal, turismo, demarcação de mares territoriais e Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE), exploração de recursos *offshore* (gás, petróleo, diamantes, manganês, pérolas), sal, energia eólica, resgates marítimos, descarte de resíduos perigosos, derramamento de óleo e terrorismo.

No fim das contas, defesa marítima comum diz respeito a manter os interesses da África Austral no jogo de rápidas transformações do Oceano Índico, de modo que beneficie seus cidadãos. Resta ver se isto pode ser feito por uma única voz.

REFERÊNCIAS

ALPERS, E. **Imagining the Indian Ocean World**. Opening address to the International Conference on Cultural Exchange and Transformation in the Indian Ocean World. Los Angeles: UCLA, 2002.

KRESSE, K.; SIMPSON, E. Mombasa-Mandvi: exploring the social dimensions of a trans-oceanic axis. **Connecting Histories across the Indian Ocean**. Goa, Nov. 2009, p. 19-21.

NURSE, D.; SPEAR, T. The origins and development of Swahili: reconstructing the history of an African language and people. **Mankind Quarterly**, v. 25, n. 4, p.353-370, Sum. 1985

POTGIETER, T.; REINER P. (Eds.). **Maritime Security in Southern African Waters**. Stellenbosch: Stellenbosch University. Centre for Military Studies, 2009.

POUWELS, R. L. Eastern Africa and the Indian Ocean to 1800: reviewing relations in historical perspective. **International Journal of African Historical Studies**, v. 33, n. 2-3, 2002.

PRESTHOLDT, J. Mirroring modernity: on consumerism in cosmopolitan Zanzibar. **Transforming Cultures e Journal**, v. 4, n. 2, Nov. 2009.

STANDING MARITIME COMMITTEE OF THE ISDSC. **Minutes of the annual meetings**.