



Segurança e proteção marítima: Diálogo marítimo para a África no seu todo - Clarificar a Arquitetura da Segurança Marítima em África

Resumo do programa

Windhoek, Namíbia
13-17 de maio de 2019

ANTECEDENTES E RESUMO DO EVENTO

Com base num workshop de Julho de 2017 sobre a Cooperação Inter-Regional para a segurança marítima, o Centro África de Estudos Estratégicos lançou um «Diálogo Marítimo para Toda a África» em Março de 2018. O sucesso desse evento na abertura de novas linhas de comunicação entre profissionais marítimos africanos e na geração de novas ideias sobre como assegurar, governar e desenvolver com sucesso o espaço marítimo em todo o continente, levou a apelos para a continuação desse intercâmbio. De 13 a 17 de maio de 2019, o *Africa Center* respondeu a esses apelos com um segundo «Diálogo marítimo para a África no seu todo» em Windhoek, na Namíbia. Centrado na «Clarificação da Arquitetura Marítima em todo o continente» estiveram representados vinte e oito (28) países, juntamente com os principais mecanismos regionais e a União Africana.

Foram apresentadas algumas propostas chave para ajudar a clarificar a arquitetura da segurança em todo o continente, incluindo:

- Reconhecimento do «Golfo da Guiné» como «África Atlântica» e expansão da Arquitetura de Yaoundé, de modo a cobrir toda a costa atlântica do continente, a fim de colocar ênfase na «Segurança e proteção na África Atlântica» ou «S2A2».
- Envolvimento a nível continental com os Estados sem litoral ou «ligados ao litoral», a fim de avançar com uma abordagem verdadeiramente a toda a África em matéria de segurança marítima, uma vez que a ausência de uma linha costeira não se traduz numa falta de interesse ou de confiança num domínio marítimo seguro e protegido.
- Criar sobreposições intencionais na arquitetura de modo a não criar linhas de junção em pontos-chave de transição geográfica, particularmente em Marrocos, Egito, Somália e África do Sul.
- Apoio à gestão pela União Africana da Estratégia Marítima Integrada para África 2050, enviando representantes regionais à UA para cobrir o espectro da segurança marítima, governação e questões de desenvolvimento necessárias para supervisionar a implementação a nível continental.
- Alargar a plataforma de partilha de informação IORIS a todas as instituições marítimas africanas.
- Desenvolver uma rede de profissionais jurídicos e acordos formais de assistência jurídica mútua para partilhar experiência e conhecimentos jurídicos marítimos entre os Estados africanos na prossecução do termo legal das operações de segurança marítima.

- Melhorar a formação relativamente às ameaças à segurança negligenciadas, incluindo o tráfico humano, crimes ambientais marítimos e questões de saúde pública, mas não apenas como uma longa lista de questões discretas, antes sim como uma rede interligada de desafios que têm de ser abordados de forma holística.
- Colmatar a lacuna entre a arquitetura de cooperação em matéria de segurança marítima e de proteção, em que os Estados ao utilizarem o mesmo equipamento e o mesmo pessoal, que utilizam para a proteção marítima, cooperem na busca e salvamento em grupos diferentes do que o fazem para as operações de proteção.
- Continuação do Diálogo Marítimo para Toda a África em Adis, na União Africana.

País anfitrião

A Namíbia foi um anfitrião excepcional e ajudou todos os participantes a compreender a sua abordagem à governação marítima e a aprender sobre a sua história através de uma visita a sítios-chave em Windhoek. Abrindo com um resumo da sua abordagem arrojada e progressista do desenvolvimento marítimo, a Namíbia provou ser o cenário ideal para discutir o avanço tanto da arquitetura como da prática mundial real no que respeita à segurança marítima e à proteção em todo o continente. O Diálogo terminou com uma energia tremenda para continuar a fazer progressos e a fazer as coisas avançar.

RESULTADOS ANALÍTICOS

1. A África não deve ser cega a nenhuma ameaça nem a nenhum desafio marítimo

A lista tradicional de ameaças marítimas é agora bem conhecida: pirataria, assalto à mão armada no mar, tráfico de drogas, armas e seres humanos, *dumping* ambiental, abastecimento ilegal de combustível e pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU na sigla em inglês). Embora essa lista já dê muito trabalho às agências de aplicação da lei marítima, existem outros assuntos aos quais elas precisam de estar atentas, para não terem pontos cegos que possam ser explorados. Os recursos são limitados e as prioridades são uma realidade inevitável, mas a consciência de certos assuntos marítimos pode ajudar tanto a reduzir a possibilidade de que o espaço marítimo seja utilizado, à vontade, por criminosos para ganhos ilícitos, como a limitar a dimensão em que os assuntos referentes às águas representam uma ameaça significativa ou mesmo existencial à vida na terra.

As considerações de saúde marítima são frequentemente negligenciadas. Embora os meios de comunicação social tenham prestado muita atenção ao Ébola e à preocupação com a propagação da doença a partir de África, também existe naturalmente a preocupação com a propagação da doença dentro de África, mas também de a doença vir de outros sítios para África. Seja a atual epidemia de sarampo ou outro surto de doença infecciosa, uma crise de saúde pública noutra parte do mundo poderia, facilmente, chegar a África tanto através de navios comerciais como de passageiros. Ter protocolos de saúde claros no espaço marítimo e procurar confirmar que todos os marinheiros os conheçam é extremamente importante para evitar que uma crise de saúde pública emane do domínio marítimo ou se dirija para o mesmo.

Outras preocupações negligenciadas incluem crimes ambientais, certos tipos de tráfico e preocupações tanto cibernéticas como tecnológicas. Com a ajuda da tecnologia está agora a tornar-se claro que existem violações galopantes e sistemáticas do Regulamento Internacional sobre Poluição Marinha (MARPOL) e particularmente do Anexo I sobre as transferências de navio para navio. A aplicação da legislação, de forma pouco rigorosa, tornou a África numa área atraente para o transbordo ilegal, e é necessário um trabalho considerável para contrariar esta situação, a fim de reduzir os já onerosos derrames que ocorre com tais operações. Existe um montante significativo de dinheiro potencial na aplicação do MARPOL, por meio da imposição de taxas e cobrança de multas de sanções, mas este tem de ser assumido pelas agências de aplicação da lei. Além disso, antes da OMI 2020 e da alteração do Anexo VI do MARPOL no teor de enxofre do combustível, é provável que se verifique um pico na contaminação por combustível, num esforço para reduzir os custos. O despejo direto é também uma preocupação constante, pois é algo que não está a ser fiscalizado, mas que tem um drástico impacto na economia azul. E tanto a exploração mineira offshore como a exploração de areias próximas da costa e a dragagem ilegal têm um enorme impacto ambiental, mas passam quase completamente despercebidas.

Em termos de tráfico, o de drogas e, em menor escala, o de armas, recebem consideravelmente mais atenção em África, mas existem outras formas de tráfico que também necessitam de uma grande atenção. O tráfico de pessoas é discutido, mas pouco é feito para o combater - como mencionado mais abaixo - e o contrabando de bens inofensivos tem sido desvalorizado até há pouco tempo. Carvão vegetal, mel, açúcar e combustível são bens aparentemente inócuos, mas todos têm sido utilizados como fontes de financiamento para grupos transnacionais de crime organizado e terroristas. Do mesmo modo, o tráfico de antiguidades e de bens culturais está a aumentar, e a África, sem vigilância, pode ser susceptível de ser utilizada para transbordo.

As ameaças cibernéticas estão a aumentar em todo o mundo, e o espaço marítimo é extremamente vulnerável, particularmente à medida que se torna mais automatizado. Os Estados africanos necessitam de estar preparados para enfrentar ameaças cibernéticas

marítimas de todo o tipo - desde a pesca submarina até à navegação com fins malévolos (*spoofing*) e completos ataques cibernéticos (*hacking*) a sistemas - e devem estabelecer protocolos para enfrentar tais ciberataques. Além disso, os cabos de dados submarinos transportam 95-97% de todas as telecomunicações - telefone e Internet - dados, o que os torna vitais para o nosso modo de vida. Sem planos de proteção e resiliência conscientes, a estabilidade e segurança nacionais poderiam ser comprometidas por uma operação de *fishing* descuidada, uma âncora arrastada ou um criminoso com um fato de mergulho. Os cabos submarinos devem fazer parte da consciência de segurança marítima de todos os Estados em África.

2. As ameaças antigas devem ser reanalisadas

Embora as ameaças conhecidas sejam facilmente repetidas em todos os programas sobre segurança e proteção marítima, identificá-las e enfrentá-las tanto nas águas como nos tribunais, não é necessariamente tão fácil. Embora seja universalmente reconhecido que o tráfico de pessoas é um crime marítimo grave e, embora muitos estados desejem uma classificação mais favorável no relatório anual do Departamento de Estado dos Estados Unidos sobre o tráfico de pessoas, verifica-se que muito pouco trabalho de desenvolvimento de capacidades foi feito em relação ao tráfico marítimo de pessoas. Em muitos casos, os oficiais de segurança marítima nunca tiveram qualquer formação no sentido de reconhecer ou abordar o tráfico de pessoas e, conseqüentemente, não tratam tais casos, de forma eficaz. Do mesmo modo, existe uma consciência geral em relação aos crimes ambientais tais como o despejo ou o abastecimento ilegal de combustível, mas pouca familiaridade com o que é necessário para interditar e processar tais infrações. Em toda a movimentação de trabalho de combate à pirataria e no rápido desenvolvimento da arquitetura estratégica e operacional, é de importância vital que todos os organismos responsáveis pela aplicação da lei marítima em África tenham familiaridade jurídica e prática, para poderem enfrentar com sucesso tanto as ameaças antigas como as que vão surgindo e evoluindo.

3. A aplicação da lei marítima requer criatividade e empenho jurídico

A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU) não constitui um crime de pesca - é considerada uma questão de gestão das pescas - mas pode ser um indicador de crime de pesca. O crime de pesca envolve a utilização criminosa de todo o sector das pescas, incluindo em terra. Conseqüentemente, pode haver todo o tipo de formas de utilização da legislação, tal como disposições legais sobre o branqueamento de capitais, fraude ou falsas declarações, que

possam ajudar a combater a pesca IUU, erradicando outros crimes no sector. Da mesma forma, com as violações da MARPOL, os diários de bordo falsificados podem ser mais relevantes do que um derrame de petróleo real para a acusação do caso. A flexibilidade e criatividade jurídicas, particularmente na ausência de leis marítimas aceitáveis, claras e abrangentes, são competências vitais para proporcionar um termo legal. Ao mesmo tempo, os altos responsáveis da aplicação da lei marítima devem defender que as leis, tal como os barcos ou o radar, são meios necessários para realizarem o seu trabalho. Por outras palavras, precisam que o poder legislativo e os órgãos reguladores lhes proporcionem os instrumentos legais necessários para estabelecerem e manterem a segurança e a proteção do espaço marítimo.

4. A Arquitetura do Golfo da Guiné está a ganhar velocidade

A Arquitetura do Golfo da Guiné está a ganhar velocidade. Com as Zonas E e F já tendo conseguido elaborar memorandos de entendimento (MOUs) sobre operações nos últimos meses, a Zona G está agora a trabalhar num (e já está a realizar operações combinadas no mar). A Zona A está a começar a tomar forma, e tanto o CRESMAC como o CRESMAO estão ativamente envolvidos na coordenação das atividades regionais. O Centro de Coordenação Inter-Regional (CIC) está a fornecer informações regulares e a ajudar a impulsionar o avanço do avanço da arquitetura. Chegou também o momento de se rever o Código de Conduta para confirmar se este continua adequado à sua finalidade.

5. O «Golfo da Guiné» pode ser um Conceito Geográfico Antiquado

Parte da revisão do Código de Conduta consiste em considerar a sua possível expansão, tanto para norte como para sul. Embora o foco do Código de Yaoundé fosse o Golfo da Guiné, não há nenhuma razão convincente para limitar o âmbito geográfico da arquitetura de cooperação. O Marrocos e a Mauritânia enfrentam alguns dos mesmos desafios que o Senegal e Cabo Verde, mas não fazem parte do mecanismo de cooperação. Do mesmo modo a Namíbia, que é o único país costeiro fora do Código do Djibuti, do Código de Yaoundé e dos 5+5, poderia beneficiar grandemente da cooperação com o resto da costa atlântica de África. A Arquitetura de Yaoundé para a Proteção e Segurança Marítima (YAMSS) poderia assim ser alargada a Marrocos e à Mauritânia como parte da Zona H, e à Namíbia como parte da Zona A, a fim de criar um mecanismo de cooperação mais extensivo para a Proteção e Segurança Marítima na África Atlântica (S2A2). Parece haver interesse e vontade em explorar esta abordagem.

6. A Abordagem Global do Leste do Sul e do Oceano Índico está a funcionar

Se, por um lado, o Código do Djibuti iniciou em 2009 a abordagem cooperativa à segurança marítima na região da África Oriental, Austral e Oceano Índico (ESA-IO), por outro lado o programa MASE estabeleceu, efetivamente, a arquitetura que está agora a fornecer resultados nas águas. Com o Centro Regional de Coordenação Operacional (RCOC) e o Centro Regional de Fusão de Informação Marítima (RMIFC) ambos operacionais, a expansão da cooperação está agora a avançar rapidamente. A abordagem abrangente – a incluir questões de desenvolvimento em terra e fluxos financeiros ilícitos fornece um modelo inspirador para reduzir a possibilidade de lacunas, tanto na visibilidade como na governação que podem ser exploradas. Para promover esta abordagem altamente cooperativa, a plataforma de partilha IORIS, utilizada em toda a região ESA-IO, foi alargada no seminário, como oferta gratuita, a todas as instituições marítimas em África.

7. Os estados «ligados ao litoral» precisam de fazer parte da segurança marítima africana

Embora se diga frequentemente que «No Shipping, No Shopping» (sem transporte não há compras) se aplica aos estados sem litoral ou ligados por terra, bem como aos estados costeiros, insulares e de arquipélagos, existe ainda uma relativa falta de compromisso com os estados africanos que não têm costa. Contudo, ouvir a sua experiência serviu de inspiração a um maior envolvimento, uma vez que existem inúmeras formas de a arquitetura cooperativa poder beneficiar do seu envolvimento, e de eles poderem beneficiar do facto de estarem envolvidos. A cegueira da terra é, de certa forma, uma forma de cegueira do mar. Tal como os crimes de pesca podem ser cometidos a centenas de quilómetros, no interior, através de uma cadeia de abastecimento ilícita, mas manifestarem-se através da pesca IUU, o apoio à aplicação da lei por parte dos Estados terrestres pode ajudar a erradicar o crime marítimo. Além disso, os Estados «ligados ao mar» podem mesmo fornecer, em alguns casos, apoio operacional e físico às operações de segurança marítima, reconhecendo que o acesso ao comércio marítimo é vital para as suas economias. Uma abordagem de toda a África à segurança marítima, portanto, não deve limitar-se à costa africana.

8. Olhar do Norte em várias direções

Uma diferença crucial entre o resto de África e o norte é a interação «à porta» com o Sul da Europa. Enquanto tanto o mar Mediterrâneo como o Mar Vermelho ligam a África a outras

regiões, a comunidade do Mar Vermelho está apenas a começar a desenvolver-se. Ao mesmo tempo, ameaças vindas da África subsariana e do Médio Oriente entram no espaço marítimo do Norte de África, tanto através da água como da terra. Consequentemente, o norte de África tem de olhar em todas as direções para enfrentar as ameaças marítimas, mas a arquitetura, de momento, encontra-se, principalmente, centrada na Europa. O envolvimento com a África, portanto, é necessário, e tanto o Marrocos como o Egipto necessitam de servir de estados de transição entre os diferentes conjuntos de arquitetura.

9. A partilha de estudos de caso de diferentes regiões ajuda todos

Uma característica importante deste programa residiu no facto de cada região ter partilhado um caso recente, a fim de examinar a forma como a arquitetura - tanto naquela região como noutras - pode ajudar a resolver questões da vida real. A partilha dos cenários foi bem recebida e desencadeou um debate considerável. Saber que tipo de desafios uma região enfrenta é útil para as outras regiões, uma vez que as questões tendem a não se manter localizadas numa só região. Além disso, colaborar com ideias para resolver problemas pode proporcionar abordagens criativas e eficazes que ainda não foram consideradas. Devem ser exploradas mais oportunidades de partilha e discussão de cenários.

10. A cooperação em matéria de segurança marítima é diferente da cooperação em matéria de proteção marítima

O mapa da cooperação em matéria de segurança marítima em África está centrado nos dois Códigos de Conduta e nos 5+5. O mapa da cooperação em matéria de segurança marítima, centrado na busca e salvamento, no entanto, é totalmente diferente. Embora os operadores e os bens envolvidos possam ser os mesmos, os agrupamentos são diferentes. Dado que centenas de milhares de pessoas se afogam no mar todos os anos - muito mais do que morrem em incidentes de segurança marítima - uma maior cooperação para abordar a segurança e a proteção na união pode produzir um efeito amplificador em ambos. Além disso, alguma da cooperação que resulta da segurança, incluindo o envolvimento da OMI e da UA, pode também trazer benefícios para as operações de proteção. De facto, todos os estados em África são convidados a nomear embaixadores marítimos tanto na OMI como na UA, mas, até à data, apenas quatro o fizeram.

11. As lacunas devem ser abordadas, mas as sobreposições podem ser úteis

As lacunas na arquitetura podem criar pontos cegos e estes são muitas vezes reconhecidos e explorados por criminosos. A eliminação de lacunas involuntárias - ou, pelo menos, de todas as lacunas que não sejam cuidadosamente monitorizadas deve ser uma prioridade a nível continental. As sobreposições, contudo, podem ser uma de duas coisas. Por um lado, as sobreposições podem implicar uma duplicação desnecessária e esbanjadora onde múltiplas instituições ou mecanismos tentam fazer a mesma coisa no mesmo espaço. Em alguns casos, a clarificação de papéis, responsabilidades e meios de assistência mútua - como a arquitetura Yaoundé fez recentemente em relação à Organização Marítima da África ocidental e central (MOWCA) - pode resolver tais sobreposições inúteis. Por outro lado, no entanto, as sobreposições podem ser vitais para fechar as linhas de junção e, particularmente para os estados, que sejam forçados a enfrentar ameaças de várias direções, podem ajudar a proporcionar uma consciência situacional mais completa. Pode, portanto, ser melhor ter pontos de sobreposição intencional em lugares como Marrocos, Egipto, a arena mais vasta do Mar Vermelho e a África do Sul, onde a geografia força a uma abordagem diferente.

12. A União Africana tem um papel de liderança a desempenhar

A União Africana promulgou a Estratégia Marítima Integrada para África (AIMS) 2050, em 2014. Em conjunto com o Togo produziu a Carta de Lomé de acompanhamento, em 2016. Até à data, tanto a sua aceitação como a sua aplicação expressa têm sido muito limitadas. O conteúdo é menos importante do que a falta de gestão dos assuntos marítimos na UA. Enquanto a economia azul está a ganhar força, o aspecto da segurança e da governação do domínio marítimo continua a ser largamente ignorado pela UA. Mas, como foi argumentado, muito do trabalho sobre a segurança e a proteção marítima a nível nacional, regional e inter-regional podia ser considerado uma forma de implementação do AIMS 2050. Nesta altura, a UA podia ajudar a coordenar os intercâmbios intercontinentais e ajudar a África a desenvolver o seu impulso marítimo atual. Estão agora em curso planos para a realização de um diálogo marítimo em toda a África na UA, no final deste ano.

RECOMENDAÇÕES E PONTOS DE AÇÃO

Seguem-se algumas das principais recomendações e pontos de ação resultantes do workshop:

1. Expandir o «Golfo da Guiné» para a «África Atlântica», convidando o Marrocos e a Mauritânia a aderirem como zona H, e convidando a Namíbia e, potencialmente, a África do Sul a aderirem como parte da Zona
A. Isto iria criar uma sobreposição intencional em Marrocos e na Mauritânia como parte dos 5+5 e parte da Arquitetura de Yaoundé, fechando a linha de junção entre o ocidente e o norte, e permitindo uma arquitetura mais abrangente para promover a «Segurança e a proteção na África atlântica (S2A2)». Além disso iria trazer a Namíbia para a conversa mais alargada, de modo a que o resto da costa atlântica pudesse aprender com a experiência da Namíbia na governação marítima e para que a Namíbia pudesse ter uma maior visibilidade das ameaças na região, bem como, o apoio mútuo de outros Estados para as enfrentar. O Centro de Coordenação Inter-Regional vai acompanhar esta expansão.
2. Desenvolver mecanismos analíticos para reduzir a possibilidade de as ameaças serem negligenciadas. A ameaça da cegueira representa um perigo grave para os estados africanos, e é necessária uma cooperação a nível continental para garantir que nenhuma ameaça marítima, ou até mesmo alguma ameaça proveniente de terra que possa afetar o domínio marítimo, seja negligenciada.
3. Dar formação generalizada sobre o tratamento dos crimes marítimos tradicionais, incluindo tráfico humano e os crimes ambientais, de uma forma holística. Embora muitos esforços de capacitação se tenham concentrado na luta contra a pirataria e o tráfico de droga, outros assuntos - designadamente o tráfico de seres humanos e os crimes ambientais - acabaram por se perder na mistura. Estes crimes constituem sérias ameaças à governação marítima e ao desenvolvimento em África e devem ser abordados de uma forma que sublinhe a sua interligação.
4. Desenvolver redes de assistência jurídica mútua a nível continental e encorajar abordagens criativas para ultrapassar deficiências legislativas e regulamentares. O termo legal é o objetivo das operações de aplicação da lei marítima, mas é frequentemente difícil de concretizar em África. Parte disso é atribuído à má legislação ou à falta de infraestruturas legais, mas em muitos casos, tais deficiências poderiam ser ultrapassadas através de práticas jurídicas criativas e da assistência mútua por parte de especialistas de outros estados.
5. Aumentar a interação entre a segurança marítima e os profissionais da proteção marítima, uma vez que as redes de busca e salvamento podem apoiar os esforços de segurança marítima e os mecanismos de cooperação em matéria de segurança marítima poderiam apoiar a segurança marítima de forma mais eficaz.

6. Explorar a interoperabilidade das plataformas de partilha, utilizando a IORIS. A oferta generosa da ESA-IO ao abrir a plataforma a todas as instituições marítimas africanas apresenta uma oportunidade imediata para explorar a forma de promover o livre fluxo de informação, ideias, lições, boas práticas e palavras de advertência em todo o continente.
7. Apoiar a UA explorando tanto as nomeações de embaixadores nacionais como as nomeações de especialistas regionais. Ao enviar especialistas marítimos de diferentes tipos de cada uma das cinco principais comunidades económicas regionais, as regiões poderiam construir a célula marítima na UA para reforçar a sua liderança em matéria de segurança marítima. Além disso, as nomeações nacionais de embaixadores marítimos para a UA só foram aceites por quatro estados, o que representa mais uma oportunidade para a construção de uma dinâmica marítima na UA.
8. Envolver os Estados «ligados ao mar» na segurança marítima. Há um benefício mútuo tremendo em ter os estados «ligados ao mar» como parte da arquitetura cooperativa da segurança marítima em África.
9. Continuar o diálogo marítimo para a África como um todo na União Africana. Embora o *Africa Center* tenha sido reconhecida por estabelecer este Diálogo, ajudar a convocar uma conversa produtiva e fomentar o desenvolvimento de capacidades de África-para-África, os participantes congratular-se-iam com o facto de a UA convocar um Diálogo Marítimo para a África como um todo, para todos os Estados membros.